

# **СЪВРЕМЕННО ПРАВО**

**2' 2003**

# СЪДЪРЖАНИЕ

## СТАТИИ

<b>Стефан Стойчев</b> — Зараждането на френския парламентаризъм .....	7
<b>Цветан Сивков</b> — Защита на правата и интересите на общините по административен ред .....	19
<b>Емилия Панайотова</b> — Проблеми на контрола, упражняван от съдилищата по Закона за достъп до обществена информация.....	29
<b>Евелина Димитрова</b> — Начисляване на данъка върху добавената стойност .....	41
<b>Златка Сукарева</b> — Необходима ли е правна уредба на договорната суброгация в нашето право .....	50

## ДИСКУСИИ

<b>Емил Мингов</b> — За трудовото правоотношение и неговата правна уредба .....	63
<b>Мария Славова, Дончо Хрусанов</b> — Правомощията на общинския съвет по управлението на общинската собственост .....	73

## МЛАДИ АВТОРИ

<b>Камелия Цолова</b> — Участие на приобретателя на спорно право (чл. 121 ГПК) като подпомагаща страна .....	81
<b>НОВОИЗЛЯЗЛА ПРАВНА ЛИТЕРАТУРА</b> .....	95

В редакцията се приемат материали, не по-големи от 17 стандартни машинописни страници (30 реда по 60 знака всеки), в два екземпляра и при възможност със запис на дискета. Всяка статия трябва да е придружена от кратка анотация на български и английски език, до 20 машинописни реда. Ръкописи не се връщат и не се рецензират. Хонорари се изплащат всеки работен ден в офиса на издателство Сиби на пл. „Славейков“ 4, ет. 4, стая 412. За справки — тел. 9870141.

## СЪВРЕМЕННО ПРАВО

Год. XIV, Кн. 2, София, 2003  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
Юридически факултет  
Издателство СИБИ

## РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

проф. Георги Петканов (гл. редактор), проф. Лазар Груев (зам.-гл. редактор), доц. Пламен Панайотов (секретар), проф. Дончо Хрусанов, доц. Димитрина Милкова, проф. Евгени Танчев, проф. Красимира Средкова, проф. Огнян Герджиков, гл. ас. Ружа Иванова, проф. Тодор Тодоров, Тоньо Железчев

**Адрес:** Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет, каб. 236, тел. 9434806, бул. „Цар Освободител“ 15, 1040, София

© Софийски университет „Св. Климент Охридски“  
Юридически факултет  
© Издателство СИБИ  
2003

**Адрес на издателството:** 1000 София, пл. „Славейков“ № 4, ет. IV  
тел. 9870141, факс 9875709  
e-mail: [sibi@sibi.bg](mailto:sibi@sibi.bg)

# CONTENTS

## ARTICLES

<b>Stefan Stoychev</b> — Origin of French Parliamentarism .....	7
<b>Tsvetan Sivkov</b> — Protection of Rights and Interests of Municipalities in Administrative Way .....	19
<b>Emiliya Panayotova</b> — Judicial Control According to the Law on Access to Public Information .....	29
<b>Evelina Dimitrova</b> — Value Added Tax Accrual .....	41
<b>Zlatka Sukareva</b> — Is the Legal Regulation of the Institute of the Contractual Subrogation Necessary for the Bulgarian Law .....	50

## DISCUSSIONS

<b>Emil Mingov</b> — On the Labour Relation and its Legal Regulation .....	63
<b>Maria Slavova, Doncho Hrussanov</b> — Municipal Council Authorities on the Administration of Municipal Property .....	73

## YOUNG AUTHORS

<b>Kamelia Tsoleva</b> — Participation of the Acquiror of Contestable Right as an Assisting Party .....	81
--	----

NEWLY PUBLISHED LAW BOOKS .....	95
---------------------------------	----

## CONTEMPORARY LAW

Year XIV, 2003, № 2, Sofia  
Sofia University Sv. Kliment Ohridski  
Faculty of Law  
SIBI Publishing House

## EDITORIAL BOARD

Georgi Petkanov (Editor-in-Chief), Lazar Grouev (Deputy Editor-in-Chief),  
Plamen Panayotov (Secretary), Doncho Hrusanov, Dimitrina Milkova, Evgeni Tanchev,  
Krassimira Sredkova, Ognyan Guerdgikov, Rouja Ivanova, Todor Todorov, Tonyo  
Zhelezchev

**Address:** Sofia University „Sv. Kliment Ohridski“, Faculty of Law, room № 236,  
tel.: 359 2 9434806, 15 Tzar Osvoboditel Street, Sofia — 1040

© Sofia University „Sv. Kliment Ohridski“  
Faculty of Law  
© SIBI Publishing House  
2003

**Address of the Publishing House:** Sofia, 1000, 4, Slaveykov Sq.  
tel.: 359 2 9870141, fax: 359 2 9875709  
e-mail: [sibi@sibi.bg](mailto:sibi@sibi.bg)

---

# СТАТИИ

---

## ЗАРАЖДАНЕТО НА ФРЕНСКИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗЪМ

*Стефан Стойчев* \*

### I

1. Буржоазните революции довеждат до коренни изменения в икономическата, социалната и политическата организация на държавите в Европа. Зараждането и утвърждаването на капитализма като система има за резултат промяна в съотношението на политическите сили, а оттук и качествени изменения в характера на съществуващите политически структури и създаването на нови, неизвестни дотогава държавни институции. Те се формират и функционират на основата на нови принципи. Взаимоотношенията между държавните органи се променят в съответствие с реалното влияние на политическите субекти върху различните публични институции.

Великата френска революция поставя началото на създаване на една нова, непозната дотогава за страната и за Европа демократична система за държавно управление — парламентарната. Тя се създава и утвърждава в продължителен и труден период. Еволюцията на парламентарната система във Франция от нейното зараждане до класическия парламентаризъм преминава през различни етапи на развитие. Нейното утвърждаване се съпровожда от значими социални събития — революции и преврати, монархически и републикански форми на държавна организация. Френският парламентаризъм познава почти всички възможни модификации на управление и преодолява различни перипетии и сътресения.

---

\* Професор.

Основен принцип на парламентаризма е зависимостта на правителството от представителния орган. Парламентарните отношения между законодателната и изпълнителната власт на континента най-динамично и последователно се развиват във Франция. Именно поради това от френския парламентарен модел взимат другите европейски страни. Той става прототип на континенталния парламентаризъм.

2. Франция става люлка на демократичното управление. В нея най-последователно се проявяват характерните белези на буржоазното представително управление, което е основа на по-късно утвърдили се парламентаризъм. Освен това тя е родина на философски, идейни и политически течения за демократична държавна организация, каквито са идеите за националния и народния суверенитет, за разделението на властите, за представителното управление, за конституционализма и т. н. Във Франция се развиват процеси и се осъществяват революционни исторически събития, които благоприятстват демократизирането на държавната система, за прерастването на представителното управление в парламентарно.

Френският парламентаризъм се утвърждава бавно с много сблъсъци и преходи от една към друга форма на държавно управление — от монархията през републиката, реставрацията на монархията и отново възстановяване на републиката и т. н. Решаващ тласък в посока на демократичното управление, а по-късно и на парламентаризма дава Великата френска революция и Революцията от 1848 г. Те наложиха промени в публичната организация, направиха невъзможно съхраняването на традиционната форма на държавно управление. В своето развитие Франция, тръгвайки към парламентаризма от конституционната монархия, първа на континента установява модела на републиканския парламентаризъм.

3. Идейна основа за изграждането на нов тип система за управление са демократичните възгледи на дейците на Просвещението и предимно на мислителите от периода непосредствено преди революциите, които очертават контурите на бъдещата обществена и държавна организация. Въпреки новаторските си идеи те не могат радикално да преодолеят в своите проекти моделите на миналите социални системи. Монтескьо създава теорията за разделение на властите като антипод на абсолютната монархическа власт<sup>1</sup>. Той се стреми да намери компромисно решение за държавно управление за двете класи — феодалната аристокрация и третото съсловие. Предлаганият модел на държавно управление е конституционна монархия, т. е. да се запази монархическата институция, на която суверенитетът е ограничен, а буржоазията да има приоритет в националния представителен орган.

Великият женевски гражданин Русо пък развива своя идеен модел за управление, като взимат от предишни форми на непосредствената демокрация и теоретично обосновава принципа за народовластието, за върховенството на народа в държавата<sup>2</sup>.

Рационалните идеи за ограничаване властта на абсолютния монарх и за народо-властието стимулират народа в борбата за осъществяване на справедливи каузи, те стават знаме на революциите. Интелектуалният тласък е само идейна предпоставка, липсва опит за тяхното превръщане в реалност. Едно друго революционно поколение е трябвало да търси пътища за създаване на нова държавна система, която да приложи принципите и механизмите на демократичния модел за управление.

4. Европейските държави след буржоазните революции, тръгнаха по пътя на конституционализма, допринасят за обогатяване и утвърждаване на демократичната организация за управление. Лабораторията на европейския парламентаризъм е Франция с нейния богат и противоречив опит, със смяната на различни форми за управление — от демократични до реакционни режими на властване.

По време и непосредствено след революциите процесът на ограничаване на монархическия абсолютизъм протича интензивно. Първите стъпки за установяване на парламентаризма се правят по време на самите революции. Най-последователно този процес се осъществява във Франция. Именно там идеите на дейците на Просвещението — Монтезкьо, Дидро, Волтер, Русо, Холбах и др., намира най-благоприятна почва за приложение и развитие. Революционният интелектуален елит на средната буржоазия доразвива идеите за демократизиране на обществото и държавата.

Низините на френското общество — наемните работници, дребната буржоазия и селяните, живеят в условия на непоносима мизерия и деспотизъм на абсолютния монарх и аристокрацията. Освен това политическият елит познава опита на Англия, макар и колебливо, възприема принципите на парламентарно управление. Целият този комплекс от предпоставки, условия и външни фактори стимулират революционното преустройство на обществото. Франция възприема идеите за демократично парламентарно управление.

5. В условията на революционна ситуация беднатата и средната буржоазия са организирани и водени от интелигентни и енергични личности, патриоти и демократи като Максимилиан Робеспьер, Сен Жуст, Жан-Пол Марат, Жорж Дантон и много други. Движешите сили на революцията са твърде разнородни социални прослойки, с различни политически и идейни възгледи, и се обособяват в множество партии (клубове) на патриотите и якобинците с различни фракции — феяните и кордилерите, жирондистите, монтанярите и др. Всички те са радатели за ограничаване или премахване на абсолютната монархия и замяната ѝ с демократично управление. Едни от тях са за радикални, а други — за по-умерени промени във формата на държавно управление. В първите години на революцията надделяват умерените фракции.



## II

6. Приемането на първата Френска конституция от 1791 г. се предхожда от интензивни дебати в обществото и в Учредителното събрание. Най-изявените представители на нацията от различни идейни и политически течения вземат отношение по основните въпроси на бъдещото конституционно устройство на страната и преди всичко по формата на управление. Конституцията отразява възгледите на проспериращата буржоазия, която се стреми да заеме своето място в публичната власт. Макар и революционно-прогресивни за времето си, тези възгледи не можаха радикално да преодолеят монархическата институция. Но несъмнено ограничаването на абсолютната монархическа власт е огромно завоевание и крачка към демократично управление. Конституцията запазва монархията, като я поставя в конституционно определена рамка, и заедно с това маркира основните принципи и механизми на взаимоотношенията между властите. Някои от тях са взимани от практиката на Англия, като са приведени в съответствие с особеностите на Франция и съотношението на политическите сили в този период. Заедно с това трябва да се оцени ролята на талантливите вождове и идеолози на революцията, които сътвориха първата конституция в Европа. Нейните основни принципи станаха класически постулати на конституционния модел за управление в европейските държави.

7. Голямата заслуга на дейците на Великата френска революция е, че за разлика от Англия те първи юридически установиха и систематизираха в единен акт (Конституцията) основните принципи и положения на конституционализма. Те са успели прецизно да формулират принципите за демократично управление. И досега някои от тях запазват своята актуалност като съдържание, даже и техният вербален изказ се е запазил с незначителни изменения, които са наложени от модернизацията на речника. По този начин те поставят основите на една буржоазно-демократична държавна организация в съответствие с възгледите на средната и дребната буржоазия<sup>3</sup>.

В Конституцията са формулирани принципите на гражданското общество и правовата държава, разбира се, в рамки, съответстващи на степента на развитие на политическата и правната мисъл. Тя непосредствено маркира юридическите характеристики на демократичното управление в условията на конституционната монархия.

8. В основата на формата на управление е заложен принципът на националния суверенитет. Източник на властта е нацията. Суверенитетът е единен, неделим и неотчуждаем<sup>4</sup>.

Негов субект е нацията. Прогласяването на принципа на националния суверенитет е коренен поврат в разбирането и оценката на същността на публичната власт. Абсолютният неограничен суверенитет на монарха е преодолян. Това е вододелът, след който се създава възможност за установяване на гражданско об-

щество и демократично управление чрез прилагане на конституционните принципи.

Както широко е възприето, всяко демократично управление, включително и парламентарното, успешно функционира в условията на разделение на властите <sup>5</sup>.

Конституцията, отразявайки по особен начин идеите на Монтескьо за разделение на властите, фактически е отрицание на парламентаризма, в основата на който стои зависимостта на правителството от националния представителен орган. Учредителното събрание в стремежа си последователно да приложи принципа за разделение на законодателната от изпълнителната власт приема твърде крайни решения. Процесите, развили се след приемането на Конституцията, са довели политици и юристи до извода за несъстоятелността на идеите за строго разделение на властите. Законодателната власт е предоставена на Националното събрание, което се състои от свободно избрани народни представители. Монархията (въпреки ограничената власт на краля) запазва своето влияние по отношение на Законодателното събрание. За да бъде упражнявана законодателната власт, тя трябва да получи благоволение на краля. Всички решения на Националното събрание се одобряват от него. Ако не ги утвърди, те не могат да влязат в сила. Нещо повече, кралят одобрява приетата от Националното събрание конституция, която и той трябва да спазва <sup>6</sup>.

В предварителния доклад на абат Сейес, четен пред конституционната комисия, се подчертава, че конституцията в смисъл на конституционен строй „е свързана с принципа за разделения на властите и тяхната зависимост.“<sup>7</sup> Сейес създава прагматична философия за демократично управление, като поставя в основата на властта волята на нацията, чиито изразители са депутатите в Националното събрание. Той възприема идеята за общата воля на Русо като воля на нацията <sup>8</sup>. От тези изходни предпоставки Сейес развива теорията за политическото представителство като средство за разрешаване на обществените конфликти <sup>9</sup>.

Идеите на Русо са знаме на Френската революция, те обаче не намериха полагащото им се място в Конституцията. В нея не намери място парламентарният принцип за зависимост на правителството от държавния представителен орган. В глава трета, чл. 7 „срамежливо“ се постановява, че министрите са длъжни ежегодно да се отчитат пред законодателния корпус <sup>10</sup>, без да се предвижда политическата им отговорност пред него. Поради това някои я определят като конституция, която е несъвместима с парламентаризма <sup>11</sup>.

9. Бащите на Конституцията познават парламентарния опит на Англия и са били радатели за едно ново буржоазнодемократично управление, в което представителното събрание се извисява над всички структури на публичната власт. Те обаче не са могли да превъзмогнат своето време, традициите, съществували векове наред в публичната сфера, и установените стереотипи на управление. Несъмнено обективните условия не са позволили крайно радикални промени във формата

на управление. Надмошие за възприетия модел на общественото преустройство взема умереното крило на създателите на Конституцията. Не трябва да се забравя, че съставът на представителното събрание е социално и идейно разнородно. В него са представени предимно средните слоеве на буржоазията и умерените роялисти. Последните са за запазване на монархията. Умерените Мирабо и Сейес и едрата буржоазия не поставят под съмнение кралската институция. Дребнобуржоазната ляво ориентирана фракция на якобинците е представена с неголям брой депутати. Умерените са за ограничаване властта на монарха, защото това съответства на техните интереси и на интересите на социалните слоеве, които стоят зад тях. Низините на обществото са противници на монархията и аристокрацията. Но обективно не е било възможно премахването на монархическата институция.

10. В Конституцията личността на краля е обявена за свещена и неприкосновена. Тя ограничава кралските прерогативи, но заедно с това запазва за него правомощия, чрез които той осезателно може да влияе върху структурите на властта, включително и върху националния представителен орган. Според Конституцията „Върховната изпълнителна власт се намира изцяло в ръцете на краля. Той е върховен ръководител на висшата администрация“ и върховен главнокомандващ на армията. Това означава, че реалната власт принадлежи на монарха. Националното законодателно събрание е поставено в зависимост от него. Всеки закон се подписва от краля и от подчинения му министър на правосъдието. Подписът на последния е акт на контрасигнатура, чрез който той поема върху себе си отговорността, която евентуално би трябвало да понесе кралят.

11. Конституцията твърде противоречиво и непоследователно регламентира взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт. Тя провъзгласява върховенството на нацията, следователно и на Законодателното събрание, което се състои от нейни представители. То е изразител на суверенитета и поради това трябва да стои над всички останали органи на публичната власт. Но заедно с това е постановено, че и кралят е представител на нацията. Всъщност упражняването на суверенитета е предоставено на два публични субекта — на законодателната и на изпълнителната власт. Следователно двата органа са изразители на върховенството на нацията и са равнопоставени.

12. Процесът на зараждане, развитие и утвърждаване на френския парламентарен модел е уникален. Той се установява бавно и продължително, докато придобие относително завършен вид със свои особености. Въпреки че носи някои белези на английския парламентаризъм, той съществено се отличава от него.

Моделът на Англия се установява в резултат на практиката на Парламента, като постепенно се натрупва опит и се утвърждават принципите, общите начала и механизмите на парламентарно управление. Този процес се осъществява в съответствие с конкретното съотношение на политическите сили в обществото и в публичните институции. Той протича в условията на английския консерватизъм и

традиционализъм. Едва след като парламентарната система достига определена степен на развитие, теорията я осмисля и се създава правнонормативната уредба на класическия английски парламентаризъм.

Във Франция зараждането и развитието на парламентарната система се осъществява в почти обратна последователност. Това се обуславя от характера и особеностите на историческото развитие на обществото, от идейния заряд, от развитието на политическата мисъл и революционния дух на френския народ. Парламентаризмът във Франция, за разлика от английския, прави своите първи стъпки, опирайки се на съществуващата конституционна уредба, въпреки че тя не установява парламентарна система на управление. На основата на идеите на Просвещението за бъдещото демократично устройство на обществото се натрупва практически опит. Така че неговото зараждане тръгва по свой път, различен от този в Англия. Това дава съществено отражение върху характера на френския парламентарен модел.

13. Както е известно, съществен белег на парламентаризма са определен тип отношения между законодателната и изпълнителната власт. Конституцията, установявайки ограничената монархия, не възприема идеята на парламентаризма. Въпреки това част от депутатите в Националното събрание, които познават основните принципи на английския модел, правят опити да внесат елементи от парламентарната система. Дискутират се проблемите за взаимоотношенията между Националното събрание и правителството, и по-точно за възможността на представителния орган да влияе на министрите. Но традицията и авторитетът на монарха ограничават тези идеи само до възможността на Събранието да отправя учтиви молби до монарха по повод назначаването или смяната на министрите. Приоритетът на монарха е конституционно закрепен. Първоначално депутатите изразяват съмнение и проявяват несигурност доколкото Националното събрание трябва да се вмесва в изпълнителната власт и в назначенията на министрите от краля.

Мнозинството от депутатите все още не разбират същността на парламентаризма. Опитът на Англия е далечно, все още неразбираемо за Франция ехо. Само отделни политици поддържат идеята за необходимостта правителството да се ползва от доверието на Националното събрание. Това са последователите на идеята на Монтескьо за правомощието на законодателния орган да определя със закон рамките на властта на изпълнителните органи, правото на законодателното учреждение да контролира как се изпълняват законите и да привлича към отговорност министрите. Друга група депутати считат за светотатство Събранието да откаже доверие на правителството. Това според тях е посегателство върху прерогатива на краля да назначава и освобождава своите министри.

14. По повод назначаването на правителството в първите месеци след революцията се стига до сблъсък между Националното събрание и краля. Монархът продължава сам да назначава и уволнява министрите и по този начин демонстра-

тивно изразява своето пренебрежение към представителния орган и изобщо към кълновете на парламентаризма. Събранието не е съгласно с неговите действия и заявява в специален адрес, че новоназначените министри не се ползват с доверието на депутатите. Възражението е открито противопоставяне на Събранието срещу кралския деспотизъм. Сега трудно можем да дадем реална оценка за историческото значение на този акт. Едно статукво, един режим, основаващ се едва ли не на божествения авторитет на монарха, наложен през вековете, е оспорен от депутатите. Това е исторически момент, който поставя началото на зараждането на нов политически режим. Обществото узрява за промени в държавната организация. Националното събрание като изразител на обществените стремежи намира кураж, макар и колебливо, да се противопостави на статуквото. Както показват парламентарните архиви, не всички депутати разбират и реално оценяват случилото се, че това е начало за преодоляване на абсолютизма и се създават предпоставки за преход към една непозната за Франция държавна система. Този акт става повод в Националното събрание и в обществото да стане дискусия относно прерогативите на краля да назначава министрите, без да се съобразява с депутатите. Оформят се две противоположни позиции — за и против статуквото. Двете страни имат своите аргументи. Кралят третира министрите като свои служители и поради това счита, че не е длъжен да се съобразява с мнението на представителния орган.

От своя страна депутатите отъждествяват себе си с нацията. Поради това считат, че народът (т. е. депутатите) не може да бъде лишен от правото да изразява своето одобрение или неодобрение към назначението на министрите. Те не оспорват прерогатива на краля да назначава министрите. Но според тях, когато Националното събрание не одобрява министрите, кралят трябва да вземе под внимание становището на депутатите. Той пренебрегва тези претенции. Националното събрание проявява колебание и нерешителност при защитата на своите искания.

15. В Конституцията се прогласява почти абсолютната независимост на кралската власт от представителния орган. А това няма нищо общо с основния постулат на парламентарната система. Парламентаризмът като форма на управление, при която изпълнителната власт е зависима от законодателната, и, от друга страна, принципът за разделение на властите, взети поотделно, взаимно се изключват. Разделението на властите означава тяхната автономност, което изключва едната да е зависима от другата<sup>12</sup>. Създателите на Конституцията поради обективни и субективни причини не са могли да намерят баланса, да установят съвместимостта на парламентаризма и разделението на властите на основата на разумния компромис между тях.

Въпреки революцията и исканията за промяна на държавната система Учредителното събрание не успява да отговори адекватно на обществените потребно-

сти. Влиянието на крайните монархисти е твърде силно. Демократичните сили не са последователни в своите искания. Стереотипите на мислене на политическите дейци и техните действия не съдействат за преодоляване на статуквото. Освен това примерът на Англия стимулира запазването на монархията, въпреки че републиканската идея не е чужда на обществото и на ляво ориентираните социални слоеве и политически дейци.

16. Конституцията е резултат от компромиса между привържениците на монархията и буржоазията. Последната се стреми да внесе промени в структурите на властите и взаимоотношенията между тях<sup>13</sup>. Върху Конституцията оказват въздействие различни социални интереси. Съставът на Националното събрание е твърде разнороден. В него участват крайни монархисти, подкрепяни от представителите на едрата буржоазия, и, от друга страна, демократично ориентираните политици на средната буржоазия. Надделява монархическата фракция. Въпреки ограничените правомощия на краля той запазва своята решаваща роля в държавното управление. Установява се компромисен модел — конституционната монархия. В Конституцията се съдържат само някои разпоредби, наподобяващи на парламентарни принципи.

Според дял трети, чл. 4 от Конституцията: „Изпълнителната власт е поверена на краля, за да бъде упражнявана под негово ръководство от министри и отговорни служители ...“ А според чл. 3: „Законодателната власт е поверена на Националното събрание..., за да бъде упражнявана с одобрението на краля ...“ Тези две разпоредби са израз на непоследователното приложение на принципа на разделението на властите. До революцията кралят е олицетворение на единната и абсолютна власт. С Конституцията тя е ограничена. Но законодателната власт е поставена под опеката на одобрението на краля. Вместо изпълнителната власт, която е поверена на краля, да бъде контролирана от националния представителен орган, монархът притежава върховенство по отношение на него.

Един от основните постулати на разделението на властите е равнопоставеността и независимостта на властите една от друга. Конституцията поставя законодателния орган в положение на зависимост от монарха. Ако одобряването на дейността на представителния орган от краля е начин на възпирането му от действия, накърняващи по някакъв начин националните интереси, то трябва да съществуват и възпиращи механизми и по отношение на действията на краля. Но в Конституцията не е направен даже намек кралската институция да бъде контролирана и възпирана от когото и да било. Този начин на уредба на взаимоотношенията няма нищо общо със съдържанието и предназначението на принципа за разделение на властите. Абсолютизирането на принципа е намерило израз в недопустимостта Националното събрание да приема резолюции за порицание на правителството или министри. Тези конституционни разпоредби довеждат до перма-

нентни сблъсъци между тях. Управлението е неефективно. Изводът е, че Конституцията не създава условия за преход към парламентаризъм.

17. Философията на формата за управление, заложена в Конституцията, е противоречива и непоследователна. Установеното управление на практика не е абсолютна, но не е и конституционна монархия. При конституционното управление монархът е поставен в определена степен на зависимост от представителния орган. Но очевидно е, че въпреки революцията и стремежа за промяна кралят запазва своя приоритет в публичната власт. Фактът, че Конституцията го обявява за свещен, е доказателство за неговото върховенство в държавата. Принизено е значението на националния представителен орган.

В чл. 2 на дял трети се постановява, че се „установява представителен начин на управление: представителите са Законодателното събрание и кралят.“ Обявяването на краля за представителен орган заедно със Събранието е една конституционна конструкция, която се основава на наследственото начало, а не на политическото представителство на нацията. Кралят не е представителен орган, аналогичен на Законодателното събрание, което се състои от политически представители на различни социални групи. В едно общество, създадено в резултат на революционен взрив, при съхраняване на монархическата институция кралят би трябвало да има само церемониални и представителни функции. Легитимният представителен орган е Националното събрание. То се състои от „представители, свободно избрани от народа...“ (дял трети, чл. 3 от Конституцията).

18. Няма съмнение, че творците на Конституцията са се стремили да създадат нов модел на управление, аналогичен на английската представителна система. Те обаче не са успели, поради редица обективни обстоятелства, последователно да преодолеят абсолютизма. Запазва се силната кралска власт. Тя се осъществява от министри и служители, подчинени само на монарха. Те са независими от националния представителен орган. Конституцията установява форма на управление, която няма почти нищо общо с принципите на парламентаризма. Този извод следва от множество разпоредби, които се отнасят до министрите и законодателния орган. В Конституцията е заложена пълната зависимост на министрите от краля и независимостта им от Националното събрание. В раздел четвърти, чл. 1 е постановено, че „само кралят може да избира и уволнява министрите“. Не е предвидено даже някакво косвено участие на Събранието в този процес. Представителният орган е изолиран от изпълнителната власт. Въпреки победата на революцията Конституцията не отразява очакванията на обществото за същностни промени в управлението. Уредбата на изпълнителната власт и взаимоотношенията между висшите органи не са друго, освен смекчен модел на монархическия абсолютизъм.

Монополът върху реалната власт (изпълнителната) се запазва за краля. Той е върховен държавен глава и решаващ фактор в управлението. На него е поверено

да се грижи за външната безопасност на страната. „Единствен кралят може да поддържа външнополитически отношения“, да води преговори и да сключва междудържавни договори, „както той прецени за необходимо“. Несполучлив е опитът за взаимстване от парламентарната практика на Англия в отношенията между законодателната и изпълнителната власт.

Анализът и на други конституционни разпоредби потвърждава антипарламентарния характер на Конституцията. Кралят е абсолютен разпоредител с изпълнителната власт. Министрите са отговорни за извършените от тях престъпления срещу националната сигурност и Конституцията. Но Националното събрание няма правомощия за търсене на министерска отговорност.

Фактът, че Конституцията детайлно регламентира властта на краля и неговия личен статус, е индикатор, че тя не отразява очакванията за същностни промени в държавната система. Върховенството във властта се запазва за краля. „Нацията допринася за величието на трона“, т. е. нейното предназначение е да служи на монарха. Най-същественото ограничение на абсолютната кралска власт е конституционната забрана кралят да разпуска Законодателното събрание (дяс трети, глава първа, чл. 5). Това всъщност е основното проявление на разделението на властите, на тяхната независимост една от друга в полза на Законодателното събрание. Конституцията отразява плахия стремеж неограничената монархическа власт да бъде поставена в определени рамки. Но тя не се оказва достатъчно ефективна, за да ограничи реално пределите на властта на краля.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> **Монтескьо, Ш.** За духа на законите, С., 1984, с. 227—239.

<sup>2</sup> **Русо, Ж. Ж.** Избрани съчинения, т. 1. За обществения договор, С., 1988, с. 77—218.

<sup>3</sup> Радикалната промяна в съотношението на социално-политическите сили обикновено води до промяна на конституционното устройство (**Стоилов, Я.** Държавната власт, С., 2001, с. 40—41).

<sup>4</sup> **Русо, Ж. Ж.** Цит. съч., с. 99—102.

<sup>5</sup> **Монтескьо, Ш.** Цит. съч., С., 1984; **Владикин, Л.** Организация на демократичната държава, С., 1942, с. 36; **Радев, Я.** Доктрината на Монтескьо. Встъпителна студия към Ш. Монтескьо „За духа на законите“, С., 1984, с. 29; **Hessdoser, L.** Der Rechtsstaat, München, 1961, S. 4.

<sup>6</sup> **Thiers, A.** Histoire de la Revolution Française, t. 2, Paris, 1980, p. 364.

<sup>7</sup> Великата френска буржоазна революция. Избрани документи, С., 1989, с. 160.

<sup>8</sup> **Русо, Ж. Ж.** Цит. съч., с. 103.

<sup>9</sup> **Sieyes, E. J.** Delineamens politiques, Troisieme Cahier. Des Manuscrits de Sieyes, 1773, p. 322.

<sup>10</sup> История буржуазного конституционализма XVII—XVIII в., М., 1983, с. 182.

<sup>11</sup> **Barthelemy.** Le role de pouvoir executif dans les republiques modernes, p. 426.

<sup>12</sup> **Тропнер, М.** За една юридическа теория на държавата, С., 1998, с. 210; **Турен, А.** Що е демокрация, С., 1994, с. 39.

<sup>13</sup> **Weber, M.** The Theory of Social and Economic Organization, N. Y., 1997, p. 405.



## ORIGIN OF FRENCH PARLIAMENTARISM

*by Stefan Stoychev*

### *Summary*

The article studies the process of origin, development and strengthening the position of the French parliamentary model.

The basic principles of the democratic governance under conditions of constitutional monarchy, civil society and national sovereignty are systematised in the first French Constitution.

The interaction between the legislative power and the executive power and their relation to the absolute king's power are looked into.

Conclusions are drawn about the antiparliamentary character of the Constitution and its inefficiency to limit king's power, who is a supreme head of the state and a crucial factor in the state governance.

## ЗАЩИТА НА ПРАВАТА И ИНТЕРЕСИТЕ НА ОБЩИНИТЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД

*Цветан Сивков\**

Общините като основни административно-териториални единици, в които се осъществява местното самоуправление, са важен фактор за определянето на демократичността на управлението във всяка държава. Те са правни субекти, които имат обособени права и интереси<sup>1</sup>. Тяхното изясняване, доколкото това е възможно, стои в основата на разглеждането на тяхната реализация и защита. Средствата за това са различни и могат да се обособят в две групи — юридически и неюридически. Разликите са в последствията и резултатите, които се целят, за да се защитят правата и интересите.

При неюридическите средства трябва да се създаде обстановка, която да гарантира самостоятелността на общините и поемането на собствена отговорност от нейните органи за управление. Тук основната отговорност принадлежи на структурите на гражданското общество, на активността на медиите и неправителствените организации. Едно от направленията на тяхната дейност в населените места съобразно техните цели трябва да бъде укрепването на авторитета и гарантирането на самостоятелността на общините и техните органи за управление.

За юридическите средства за защита на правата и интересите на общините е характерно възникването на изменения в правната сфера на различни правни субекти. Те от своя страна могат да доведат и до промяната на фактически обстоятелства.

Защитата на правата и интересите на общините може да се разглежда на плоскостта на публичното и частното право. Това деление има за основа фундаментални принципи и тяхното приложение в правната теория и практика. Общините като субекти на частното право не предполагат съществуване на някакви специфики извън тези, които са присъщи на повечето правни субекти в условията на гражданския оборот. Чрез своите органи те могат да участват в правоотношения в областта на гражданското, търговското и трудовото право.

---

\* Главен асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право.

Значително по-сложен е въпросът за защитата на правата и интересите в публичноправната област. Тук могат да се представят различни становища и класификации. Проблемите произтичат от близостта с политиката и необходимостта от вземане на политически решения, от трудността да се формулират отношения, които са обект на защита, и от спецификите на нормативната база. Не бива да се подценява и фактът, че в тази област съдебната и административната практика като правило са сравнително оскъдни.

Възможно е защитата на правата и интересите да се групира в три направления: а) по административен ред; б) по съдебен ред и в) пред Конституционния съд. Това са юридическите начини за въздействие в областта на публичното право. Този подход позволява един цялостен поглед върху възможността за защита на правата и интересите на общините като особени правни субекти, които имат важна роля в местното самоуправление.

В следващите редове ще бъде отделено внимание на административния ред за гарантиране на самостоятелността на общините. Това е система от правила и действия, които се отнасят до функционирането на изпълнителните органи.

По-нататък ще се говори преимуществено за права, защото те имат по-голямо практическо значение и подлежат на по-ясно дефиниране. Освен това те са значително по-конкретни и тяхното обективизиране и защита могат да бъдат точно определени. Това отделяне не бива да се схваща като граница или като несъвместимост. Интересите могат да се схващат като ненормативно установено продължение на правата като съществуваща, но негарантирана възможност.

Отношенията между общините и техните органи, от една страна, и централната администрация, от друга, са сравнително ясно очертани. Правилата за тях се съдържат в различните нормативни актове, повечето от които вече са посочвани досега. Тук ще разгледаме законодателни решения, които гарантират самостоятелността и независимостта на общините като териториални общности, в които живее и работи населението. На практика основното в защитата по административен ред са редицата правила в нормативните актове, които предвиждат ограничения във възможността за намеса на централните държавни органи или техните подчинени структури и звена в работата и в упражняването на правомощия от страна на органите, които имат за своя основа воля на населението и са пряк изразител на местното самоуправление.

1. Още в Конституцията е установена забрана за централните органи да създават административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях. Освен общините и областите, които са предвидени в основния закон, другите териториални промени могат да се правят само по законодателен ред според чл. 135, ал. 2. Най-важните въпроси на административно-териториалното устройство са изключителен приоритет на законодателната, а не на изпълнителната власт. По този начин Конституцията отговаря на нормите, които са установени в

Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). В нея е предвидено, че принципът на местното самоуправление трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и по възможност по конституционен ред. Част от приложението на този принцип са възможността и редът за създаване на други териториални общности.

2. В още едно направление може да се говори за ограничаване на зависимостта от централната власт. Тя не може да направи административно-териториални промени, без да има изразено становище на населението чрез местен референдум съгласно Закона за административно-териториално устройство на Република България (ЗАТУРБ). Инициативата за създаване на нова община може да принадлежи на част от населението, на Министерския съвет или на областния управител, но фактическият състав не може да бъде завършен, ако няма положително решение от местното допитване. Всъщност местният референдум е основният елемент от административното производство по създаване на нова община. Това също отговаря на ЕХМС, където е предвидено в чл. 5, че задължително трябва да се потърси становището на заинтересуваните местни общности и евентуално чрез референдум<sup>2</sup>.

3. Основен елемент в осъществяването на местното самоуправление е провеждането на местен референдум и общи събрания на населението. Ограничени са възможностите на областния управител да въздейства върху тях. С това на населението е дадена възможност да се произнеса в рамките на местното самоуправление по въпроси, които са жизненоважни за общината или населеното място, като възможността за намеса на централната власт е силно ограничена. Административно-териториалните промени, които бяха посочени по-горе — в т. 2, са един от тези случаи. Те са споменати по-напред, защото става дума за установяване на предели на местното самоуправление.

4. Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и други нормативни актове определят правното положение, правомощия и актове на органите за управление на общината. Уредени са конкретно и техните взаимоотношения с други правни субекти. Изчерпателното изброяване на функции, правомощия и актове гарантира, че никой друг орган от системата на държавното управление не може законосъобразно да осъществява тяхната дейност. Обратното би било навлизане в чужда компетентност, поредица от незаконсъобразни актове и действия. С това за пореден път се подчертава съответствието на нашето законодателство с ЕХМС и по-специално — чл. 4<sup>3</sup>.

5. Сред взаимоотношенията на органите за управление на общината особено място заемат тези с областния управител. Той стои най-близо до общинските съвети и кметовете в сравнение с другите органи. По различен начин стои въпросът за различния начин при формулирането на тяхната компетентност.

На общинския съвет е дадена възможност да решава задачи, които са извън конкретно посочените в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. На практика това означава възможност за излизане извън конкретно очертаната компетентност. Това може да стане по въпроси от местно значение и е извън правомощията на други органи — централни или местни.

При формулирането на правомощията на областния управител е използван друг метод. В чл. 32 от Закона за администрацията (ЗА) е определено, че този държавен орган издава заповеди *в границите* на предоставените му правомощия. В тази формулировка освен чистата законодателна техника личи известен стремеж на законодателя към ограничаване на неговите правомощия. Това е израз на различната философия, която е възприета при тези различни държавни органи. При областния управител, ако може да се говори за ограничаване, то поне със сигурност е налице желание за известно „затваряне“ в установените рамки. За общинския съвет е обратното — така законодателят му дава възможност за самостоятелно решаване на по-голям кръг въпроси от местно значение.

6. ЗМСМА и ЗА предвиждат възможност за административен контрол върху актовете на общинските съвети от страна на областния управител. Той е съпътстван от гаранции за правата и интересите на общините като основни административно-териториални единици, в които се осъществява местното самоуправление. Това е съществена част от административния контрол изобщо, който е характерен за изпълнителната власт <sup>4</sup>.

Административният контрол е традиционен за българската държава още след приемането на Търновската конституция и първите закони за местното управление <sup>5</sup>. Тази тема представлява интерес и в по-ново време за редица изявени специалисти в областта на административното право <sup>6</sup>.

От гледна точка на темата ще обърна внимание на няколко основни момента. На контрол подлежат актовете на общинските съвети и на кметовете. Той е само по законосъобразност и се осъществява, когато това е предвидено в закон <sup>7</sup>.

6.1. Общинският съвет е длъжен да изпрати на областния управител приетите от него актове в седемдневен срок — чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. Той може да спира изпълнението на незаконосъобразните актове. Това спиране има правопораждащ ефект, защото, от една страна, общинската администрация не може да пристъпи към изпълнение на решението на съвета, а освен това възниква задължение за сезиране на съда. Преценката на областния управител води до установени със ЗА конкретни последици — решението не влиза в сила, не подлежи на изпълнение и следва сезиране на окръжния съд.

Спирането на актовете на общинските съвети следва да стане със заповед. Тя трябва да е мотивирана и да съдържа конкретизация на няколко важни въпроса: а) кой е актът, за който се счита, че е незаконосъобразен и б) какво е закононарушението. Следващата стъпка е насочена към конкретизация — дали се спира ця-

лото решение, или отделни части от него. Подкрепа заслужава становището, че няма пречка областният управител да спре отделна част от едно или няколко решения, ако такава възможност съществува и е допустима от същността на съответния акт.

Важен въпрос е този за характера на закононарушението. То може да бъде представено по няколко начина. Първият, който по мое мнение е труден, е да се даде юридическа квалификация на нарушението по подобие на Закона за административното производство (ЗАП) и да се определи какво е нарушението на основата на петте изисквания за законосъобразност на административните актове. Вторият е просто да се посочи текст от нормативен акт, който според областния управител е нарушен. Възможен е и трети вариант, при който е налице съчетание на първите два.

Нормално е практиката на администрацията и съдилищата да върви към задължителност на мотивите, каквато впрочем е предвидена в ЗАП. Това е естествено, защото става дума за държавни органи. Те са длъжни, освен да спазват закона, и да мотивират своите решения.

Би било добре при издаването на заповедта за спиране на актове на общинските съвети да се имат предвид правилата, които са заложили в Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) и неговата практика. По този начин ще се гарантират в по-голяма степен правата и интересите на общините, законосъобразното осъществяване на правомощията на областните управители и прецизността на съдебните актове.

Законодателните решения по спирането на актовете на общинските съвети подлежат на критика в редица направления<sup>8</sup>. Съществува и практика на ВАС. Негов състав е приел, че те не могат да бъдат предмет на обжалване<sup>9</sup>. Това е така, защото в съдебното производство се преценява законосъобразността или незаконосъобразността на акта на общинския съвет. Самата заповед не може да бъде предмет на обжалване. Произнасянето на съда по именно тази заповед е недопустимо.

6.2. Отношенията между кмета и областния управител са малко по-различни. Законите предвиждат възможност актовете на кмета да бъдат отменени. Това правомощие на областния управител може да се реализира при определени условия.

Първото е по отношение на сроковете. Областният управител може да отменя актове на кмета в едномесечен срок от узнаването или от сезирането. Тази формулировка на чл. 32, ал. 2, изр. 2 от ЗА (чл. 72, ал. 1 от ЗМСМА — отменен) не може да се възприема като прецизна. Тя създава известна правна несигурност. Узнаването или сезирането са два различни начина на уведомяване на един и същ орган. В първия случай това е собствена и самостоятелна дейност или самосезиране. Във втория случай някой друг — физическо или юридическо лице, друг държавен орган или прокуратурата, извършва правно валидни действия.

На второ място, тази възможност на областния управител е ограничена до законосъобразността. Няма яснота и по отношение на това за кои актове на кмета се отнася. Няма и изрични указания за съотношението със ЗАП. Разумът на законодателя трябва да води към идеята, че Законът за административното производство би трябвало да е специален по отношение на Закона за администрацията и по-специално при това производство спрямо актовете на кмета. Това твърдение може да бъде подкрепено с няколко довода: особена категория актове — индивидуални административни актове; особен ред за сезиране; установена система от компетентни за издаване на тези органи актове и горестоящите спрямо тях; установени правила за съдбата на акта след констатиране на неговите пороци. Освен това ЗАП е и общ закон, но само по отношение на индивидуалните административни актове, защото урежда законосъобразността и неправилността, а ЗА урежда само преценка за законосъобразност конкретно на актовете на кмета. Но тук става дума за всички актове на кмета като един от изпълнителните органи. Интерес в това отношение представлява и едно определение на ВАС<sup>10</sup>. Тук съдът прави разлика между дейността на областния управител при спирането и при отмяната. При спирането тази заповед няма самостоятелно значение, а вече при отмяната, т. е. при въздействието върху актовете на кмета, има. Така или иначе това не са индивидуални административни актове по смисъла на ЗАП, независимо от противното становище, което предполага споменатото определение.

Подкрепата на тези твърдения може да се търси в практиката на ВАС. Той в свое решение № 6284 от 30.12.1998 г. определя, че областният управител издава заповеди и с тях провежда административен контрол за законосъобразност върху административните актове на кметове и други органи, за които няма предвиден специален ред<sup>11</sup>. В този смисъл е и друго решение на ВАС, който приема, че актове на общинския съвет, които са издадени по чл. 225, ал. 3 от ППЗТСУ (отменен), не подлежат на контрол от страна на областния управител по чл. 72, ал. 2 от ЗМСМА (отменен, сега чл. 32, ал. 2 от ЗА)<sup>12</sup>.

7. От гледна точка на темата за правата и интересите на общините и тяхната защита е важно да бъдат посочени задълженията на кмета на общината да изпълнява решенията на общинския съвет. Нещо повече — той е длъжен да се отчита съгласно чл. 44, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА. Това е съществена част от неговите правомощия. Самият отчет представлява контролно средство<sup>13</sup>.

В ЗМСМА е предвидена възможност за отправяне на питания към кмета от страна на общинските съветници — чл. 33, ал. 1, т. 4. На това кореспондира задължението на кмета да отговори в устна или писмена форма на следващото заседание на общинския съвет. Изключение от това правило се допуска само ако има решение на колегиалния орган в този смисъл. Практиката по отношение на питанията е различна. По-важна е самата възможност за контрол. Тя е гаранция за ак-

тивна и законосъобразна дейност на общинската администрация при защитата на правата и интересите на общината.

8. Публичността в работата на общинските органи за управление има своята важна роля за развитието на териториалната общност. Тя има решаващо значение при вземането на решения по местни въпроси. На практика има значението на обществен контрол, който гарантира защитата на правата и интересите на общината.

Така например по принцип заседанията на общинския съвет са открити, т. е. те са публични и на тях могат да присъстват лица, които не са съветници. За да се проведе заседание при закрити врати, е необходимо нарочно гласуване.

Решенията на общинския съвет се обявяват на населението. Практиката в това отношение е различна. Може да се използват местните медии или определено място в сградата на общинската администрация. Често пъти това обявяване е важно, защото започват да текат срокове за обжалване или изобщо за реакция спрямо различните решения на общинските органи.

Макар и малко встрани от публичността, като начин да се защитят правата и интересите на общината ще спомена и възможността общинският съветник да получава информация от различни институции — държавни органи и стопански организации. Това също би могло да допринесе за защитата на правата и интересите на общините.

9. Още с приемането на ЗМСМА е предвиден механизъм за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета. Това също е начин да се защитят правата и интересите на общината. Предвиден е и механизъм за изпълнението на неговите функции след отстраняването му, защото една от характеристиките на неговата дейност е нейната ежедневност и непрекъснатост. Измененията и допълненията на ЗМСМА от 1999 г. поставиха за пореден път въпроса за предсрочното прекратяване на пълномощията на кмета. Тук освен ясните хипотези — подаване на оставка, смърт, влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер, съществуват и други, които предизвикват съмнения. Това са случаите на трайна невъзможност и при системно неизпълнение на функциите за повече от шест месеца. Те обикновено се свързват с определени житейски хипотези. За да се избегне възможността за прибързани политически решения, е предвидено квалифицирано мнозинство от две трети от общия брой на съветниците, а също и съдебен контрол.

10. Според Конституцията, ЗМСМА и ЕХМС съществуването на самостоятелен бюджет на общината е една гаранция и условие за местно самоуправление. Приетият Закон за общинските бюджети предвижда висока степен на финансова самостоятелност, но в същото време допуска финансов контрол от страна на определени органи. Това е специфичен вид административен контрол. В този смисъл като пример може да се посочи разпоредбата на чл. 5 от закона, който предвижда публичност на бюджета и възможност да бъде контролиран от населението и от



определени със закон компетентни органи. Приетите общински бюджети се представят на областните поделения на Сметната палата и в Министерството на финансите по ред, който е установен от съответните ведомствени ръководители. Освен това отчет за изпълнението на бюджета се представя в МФ след заверка от Сметната палата. Това са само някои фрагментарни примери за осъществяване на контрол от страна на администрацията. Основните правомощия около съставянето, приемането и изпълнението на бюджета са предоставени на общинския съвет и кмета на общината. Така е постигнато практическо съответствие с правилата, които се съдържат в ЕХМС и са посветени на финансовата самостоятелност на общините за собствени приходоизточници извън средствата, които предоставя държавата. Този контрол не може да има за цел ограничаване на дейността на общинските органи и той е съответен на правомощията по осъществяване на местното самоуправление. Контролът не означава непосредствена намеса във финансовите ресурси на общината и е ограничен до гарантиране на законосъобразното разходване на обществени средства.

11. Кметът носи непосредствената отговорност за опазването на обществения ред<sup>14</sup>. ЗМСМА му дава право при необходимост за издава писмени заповеди, които са задължителни за началниците на съответните полицейски служби — чл. 44, ал. 1, т. 4. Положението на тези актове е особено, защото законодателят определя, че те подлежат на оспорване пред областните управители. Това може да стане само след сезиране от началниците на съответните полицейски служби. Друга особеност е, че обжалването не спира изпълнението. Тук законодателят е определил важноста на кмета като изпълнителен орган в рамките на общината и неговата отговорност за опазване на обществения ред. В същото време областният управител е ограничен в известен смисъл при упражняване на своите правомощия по чл. 44, ал. 1, т. 4. Неговите заповеди трябва да бъдат съгласувани с вътрешния министър. Тук се показва за пореден път различието в определянето на правомощията на двата местни изпълнителни органа. Обжалването не спира изпълнението на заповедта на кмета, а заповедта на областния управител подлежи на съгласуване.

12. Конституцията и други нормативни актове определят, че общината притежава имущество и общинският съвет може да „приема решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество, т. е. правата на едноличния собственик...“<sup>15</sup>. С това решение ВАС отхвърля жалба на кмета, който не може да упражнява правата на едноличен собственик. Това е възможно само за общинския съвет. Разграничението в правомощията при упражняването на собствеността на общината при различните конкретни случаи също е начин да се защитят правата на общината. Нормално е да се приеме, че колегиалните решения водят до повече прозрачност.

Чрез самостоятелното упражняване на компетентност органите на общината реализират нейните права и интереси. Те са нещо различно от правомощията на нейните органи. Самата община като правен субект стои извън държавното управление и извън системата на държавните органи. Предвиденият контрол дава възможност на централната власт да въздейства само в ограничени предели върху местното самоуправление<sup>16</sup>. Това ограничение е съществен елемент от самостоятелността на общините. В същото време по различни начини е гарантирана самостоятелността на тези основни административно-териториални единици и техните органи за управление. Освен това се повишава ефективността при осъществяване на местното самоуправление. Неговата устойчивост е критерий за демократичността на установената конституционна и политическа система.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> **Сивков, Цв.** Общината, основни публичноправни аспекти, С., Сиби, 2002, с. 177 и сл.

<sup>2</sup> Вж. по-подробно в **Сивков, Цв.** Европейската харта за местно самоуправление и българското законодателство, С., Софи-Р, 1998.

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Вж. по-подробно **Костов, Д.** Субекти на специализирания външноведомствен контрол, Год. на СУ, ЮФ, 1982.

<sup>5</sup> Вж. **Стайнов, П.** Границите на самоуправлението. — Демократически преглед, 1926, № 8; **Стайнов, П.** Държавата и общините. — Общински преглед, 1929, № 10.

<sup>6</sup> **Лазаров, К.** Някои административнопроцесуални аспекти на ЗМСМА. — Правна мисъл, 1997, № 1; **Хрусанов, Д., Д. Костов.** За контролните правомощия на областния управител. — Съвременно право, 1997, № 4; **Панайотова, Ем.** За някои необходими промени в правната уредба на административния контрол върху органите на местното самоуправление. — Съвременно право, 1999, № 3; **Панайотова, Ем.** За някои необходими промени в Закона за администрацията. — Реформа в местното самоуправление (инф. бюлетин, издание на ФРМС), 1999, № 6.

<sup>7</sup> Въпросът е разгледан подробно от **Панайотова, Ем.** За някои необходими промени в правната уредба ...

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Решение № 1506 от 03.04.1998 г. по адм. дело № 425 от 1997 г. — Административно правосъдие, 1998, № 2.

<sup>10</sup> Определение № 6170 от 22.11.1999 г. по адм. дело № 4069 от 1999 г. — Административно правосъдие, 1999, № 5—6.

<sup>11</sup> Решение № 6284 от 30.12.1998 г. по адм. дело № 3436 от 1998 г. — Административно правосъдие, 1998, № 5—6.

<sup>12</sup> Решение № 2492 от 10.05.1999 г. по адм. дело № 993 от 1999 г. — Административно правосъдие, 1999, № 3.

<sup>13</sup> **Спасов, Б.** Въпроси на изпълнителната власт, С., Сиела, с. 105.

<sup>14</sup> Вж. по-подробно **Костов, Е.** Правомощия на кмета за осигуряване на обществения ред, С., Албатрос, 2000, с. 28 и сл.

<sup>15</sup> Решение № 6508 от 30.12.1998 г. по адм. дело № 3503 от 1998 г. — Административно правосъдие, 1999, № 3.

<sup>16</sup> **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 25, 41.

**PROTECTION OF RIGHTS AND INTERESTS OF  
MUNICIPALITIES IN AN ADMINISTRATIVE WAY**

*by Tsvetan Sivkov*

*Summary*

The article deals with the possibility for protection of rights and interests of municipalities. The concrete legal solutions are pointed out, which express limitations in the authority of different executive bodies in connection with their interaction with the municipalities.

## ПРОБЛЕМИ НА КОНТРОЛА, УПРАЖНЯВАН ОТ СЪДИЛИЩАТА ПО ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ <sup>1</sup>

*Емилия Панайотова\**

В Решение 11/98 <sup>2</sup> на Конституционния съд (КС) е подчертано, че: „В системата от правни гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите съдебните са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и подчинен само на закона...“ При осъществяването на съдебния контрол по ЗДОИ обаче има редица спорни хипотези, част от които са породени от липсата на съответно законодателно решение, а други предполагат непредубедено, безпристрастно тълкуване на съществуващите норми в закона.

Към **първата група** могат да бъдат отнесени следните хипотези:

### **1. Съдебен контрол в хипотезата на бездействие на задължените по ЗДОИ субекти по заявления за достъп до информация**

В ЗДОИ липсва изрична норма, която да придава на бездействието на сезирания със заявление за достъп до информация субект значение на изричен акт. Означава ли това, че няма възможност за защита срещу бездействието <sup>3</sup>?

Съдебната практика по този въпрос е противоречива <sup>4</sup>. Особено интересен е развитието на дело 1763/01. С Определение 5482/01 по това дело V отделение на ВАС приема, че съдебен контрол при непроизнасяне в срок по заявление за достъп до обществена информация е недопустим. В мотивите съдът посочва следните аргументи <sup>5</sup>:

**Първо** — „Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗДОИ органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация. Независимо от съдържанието (разрешение или отказ) решението се постановява в писмена форма ... — чл. 34, ал. 3 и чл. 39 от ЗДОИ... При тълкуване на цитираните норми във връзка с разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ се налага изводът за *допустимо обжалване само на актовете, постановени изрично при хипотезите на чл. 28, ал. 2 и чл. 38*

\* Главен асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право.

от закона, т. е при наличие на връчен по съответния ред акт, който да бъде атакуван пред съответния съд...“

**Второ** — „При наличие на процесуална уредба в специален закон (б. м. — ЗДОИ) се дерогира действието на разпоредбите от общия закон (б. м. — ЗАП), ако между нормите има противоречие...“

По същото дело петчленен състав на ВАС се е произнесъл с Определение 8645/01, че е възможно да съществува мълчалив отказ на достъп до обществена информация. Аргументите, които привежда съдът, са:

**Първо** — „В специалните разпоредби на ЗДОИ не е предвидена норма, съответстваща на разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗАП... Щом в специалния закон не съществува разпоредба, с която непроизнасянето... да е признато за мълчалив отказ, не може да се говори за „наличие на процесуална уредба, която да дерогира действието на разпоредбите на общия закон“... Липсва и правило, което да изключва приложението на общия административнопроцесуален закон — ЗАП. А щом липсва уредба на въпроса в специалния закон, приложение ще намери общият закон.“ По отношение на този аргумент на ВАС следва да се посочи, че дерогиране действието на разпоредбите на ЗАП е направено чрез процесуалните норми, с които *изрично* е очертан *обсегът на приложение на ЗАП* относно съдебното обжалване — чл. 40. В разпоредбата *изчерпателно* са посочени актовете, които се обжалват по реда на ЗАП — решенията за предоставяне на достъп и за отказ за предоставяне на достъп. Законодателят не е счел за необходимо да предвиди обжалваемост на бездействието, продължило в рамките на срока за произнасяне на задължените по ЗДОИ субекти, защото той *изрично* е вменил *задължение за произнасяне*. Впрочем и съдът би следвало да стигне до същия извод, щом констатира, че: „С цялата глава трета на ЗДОИ законодателят е регламентирал процедурата за предоставяне на достъп до обществена информация. Логическите връзки между отделните разпоредби ... и тяхната последователност сочат на извода, че *идеята*, заложена от законодателя *в този закон*, е *недопустимостта* на задължен по него субект *да не се произнесе в сроковете по чл. 28—31*.“ Същевременно трябва да се обърне внимание на обстоятелството, че ЗАП не е общ закон за актовете, издавани по ЗДОИ, защото тези актове не притежават признаците на „индивидуални административни актове по ЗАП“<sup>6</sup>. Индивидуални административни актове по смисъла на ЗАП са: „актовете, ... с които се *създават* права или задължения или се *засягат* права или законни интереси на отделни граждани или организации, както и *отказите* за издаване на *такива актове*“ (чл. 2, ал. 1 ЗАП). Решенията за достъп до обществена информация не са индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 от ЗАП. Те са декларативни актове, с които се *признава* конституционно прогласеното право на всеки на достъп до информация<sup>7</sup>. С декларативния акт не се поражда право или задължение, нито се засягат права или задължения<sup>8</sup>. От гледна точка на материалното право понятието „дек-

ларативен акт съвпада“ с понятието „констативен акт“. Декларативният акт се явява част от производството по изпълнение на съществуващо право или задължение. Поради този характер на декларативния акт отказът да се издаде такъв акт ще представлява отказ да се изпълни едно право<sup>9</sup>. Отказите за издаване на декларативни актове не са включени в определението за индивидуален административен акт в чл. 2, ал. 1 на ЗАП<sup>10</sup>. Конструкцията на мълчаливия отказ не е приложена в производството по издаване и обжалване на онези административни актове, които са извън приложното поле на ЗАП. Съответният специален закон трябва да установи защитата на субективните права и законните интереси при хипотези, когато сезирият орган не се произнася<sup>11</sup>.

**Второ** — „Вярно е, че според чл. 40 ЗДОИ (и в двете му алинеи) на съдебно обжалване подлежат решенията за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Това обстоятелство обаче не може да бъде възприето като *мълчаливо изключващо* съдебния контрол върху *мълчаливите откази*..., защото по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията едно такова изключване може да бъде само изрично, а не и мълчаливо.“

По отношение на този втори аргумент трябва да се отбележи, че съдът започва с правилна констатация, но завършва с неправилен извод. Няма спор нито в теорията, нито в практиката, че чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава възможност да се обжалват пред съд всички *административни актове* освен изрично посочените със закон. Следователно на обжалване подлежат и мълчаливите откази, освен ако закон изрично не определя друго. Такава разпоредба в ЗДОИ липсва. Следователно, заключава ВАС, пред съд може да се обжалва и мълчаливият отказ по ЗДОИ. Тази логика на разсъждение е вярна само ако в ЗДОИ бездействието е обявено за мълчалив отказ. Бездействието по ЗДОИ обаче *не е обявено* от законодателя за административен акт. Щом като няма норма, която да му придава значение на акт, то логично липсва и норма, която да го изключва от съдебния контрол.

**Трето** — „Да се приеме, че липсата на нарочна правна норма в специалния закон... означава липса на мълчалив отказ, на практика ще доведе до отказ от правосъдие и защита правата на гражданите... Съдът не може да откаже правосъдие, дори и когато липсва закон.“

Тезата, че липсата на нарочна правна норма в специалния закон, която да въвежда фигурата на мълчаливия отказ, води до отказ от правосъдие, не може да бъде споделена. Чл. 2, ал. 1 ГПК задължава съдилищата „да разгледат и разрешат всяка подадена до тях молба за защита и съдействие...“. Задължението за разглеждане и произнасяне не е равнозначно на задължението за уважаване на отправената жалба. Следователно няма отказ от правосъдие, когато съдът приеме за разглеждане жалбата, но не я уважи.

Типичната функция на правосъдието е да разрешава спорове между субектите в съответствие с правото. В степента, в която съдебните органи влияят върху

създаването и действието на юридическите правила, тези органи упражняват политическа, а не юридическа власт. Съдът е елемент в процеса на правосъздаване тогава и дотолкова, доколкото в компонентите на правосъздаването, както е според чистата теория на правото, се включат и съдебните решения<sup>12</sup>. Когато обаче съдът налага по-скоро своето собствено разбиране, отколкото тълкуването на закона според намеренията на законодателя, се стига до „управление чрез съда“. В тези случаи съдебният активизъм служи за обосноваване на политическата намеса на съдилищата, което ги превръща в непосредствени участници в политическия процес<sup>13</sup>. Заличава се границата между законодателна и съдебна власт и вместо да бъде гарант за спазване на принципа за разделение на властите, съдът става негов нарушител. За да се избегне това изкушение в хипотези като разглежданата, е необходимо чрез изрична норма да се въведе фигурата на мълчаливия отказ, а не по пътя на дописване на закона от съда да се търси по-ефективна правна защита. Но и с включването на норма в ЗДОИ, която да приравнява бездействието на изричен акт с отрицателно съдържание, въпросът със защитата не е решен напълно. Доказва го и развоят на делата срещу бездействие по ЗДОИ, при които съдът е приел, че е налице мълчалив отказ. ВАС връща преписката на административния орган за изготвяне на решение при спазване на изискванията за съответна форма, органът отново бездейства, следва ново произнасяне на съда в същия смисъл и така спорът може да се прехвърля като тенисна топка между отказващия и контролиращия орган до безкрай. Проблемът е как субектите, които предоставят обществена информация, да бъдат принудени да изпълнят задължението за изрично произнасяне. Решението трябва да се търси в особеностите на съдържанието на защитата срещу откази. Обжалването на отказ да се издаде административен акт не е контролно-отменително. Предмет на доказване при обжалване на откази (изрични или мълчаливи) за достъп до обществена информация са фактите, от значение за съществуване на претендираното право, респ. задължение за издаване на отказания административен акт, като между тези факти важно място заема обстоятелството дали сезираният със заявлението орган е компетентен да издаде искания акт. Незаконосъобразността на отказа се състои в неизпълнение на публичноправното задължение да се издаде актът. Установи ли, че претендираното задължение съществува, съдът трябва да задължи органа да издаде искания акт. Следователно защитата срещу незаконосъобразен отказ е осъдителна. Тя представлява способ за принудително осъществяване на публичното субективно право на лицето да иска издаването на дължимия акт. Спорът дали актът трябва да бъде издаден се разрешава със сила на присъдено нещо. Тя обвързва органа и го лишава от възможността да оспорва правото на лицето да иска издаването на акта. Ето защо отказът на органа да издаде акта, когато е извършен след съдебното решение, не налага отново той да бъде атакуван. Това, което е необходимо, е да се пречупи упорството на органа и да му се наложи да издаде акта<sup>14</sup>. Средството за принуда, което

предвижда ЗДОИ по отношение на органа, е доста неефективно. Размерът на глобата — от 100 до 300 лв. (чл. 42, ал. 2), трябва да бъде значително увеличен. Следва да се има предвид, че може да се потърси и наказателна отговорност за попречване или осуетяване изпълнението на съдебно решение (чл. 296, ал. 1 НК)<sup>15</sup>. Наказанието е лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева.

## **2. Съдебен контрол в хипотезата на уведомление на заявителя за липса на исканата обществена информация (чл. 33 от ЗДОИ)**

За субектите по чл. 3, ал. 1 (държавните органи и органите на местно самоуправление), по чл. 15 (ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт) и чл. 16 (министърът на държавната администрация) на ЗДОИ съществува задължение да предоставят информация, за която едновременно са налице две предпоставки: — да е в кръга на компетентността им; — да е налична (чл. 10 и чл. 11 във връзка с чл. 32 от ЗДОИ). Чрез уведомлението органът се произнася по допустимостта на заявлението, като го оставя „без разглеждане“. Когато се произнася по основателността, това става с решение. ЗДОИ регламентира два вида решения — за отказ за предоставяне на достъп (чл. 38) и решение за предоставяне на достъп (чл. 34) и предвижда изрично възможност само за тяхното обжалване (раздел IV). Уведомлението не погасява процесуалното право на субекта да подаде заявление за достъп до съответната информация. Той отново може да подаде заявление със същото искане. Изводът, който се налага, е, че не само решението и отказът за предоставяне на достъп, но и оставянето на заявлението без разглеждане, когато органът се мотивира, че не разполага с исканата информация (по аргумент от чл. 32, ал. 1) или че тя не е в кръга на компетентността му, следва да се включат в обхвата му<sup>16</sup>. В хипотезата на оставяне без разглеждане следва да се предвиди възможност за търсене на отговорност, ако се докаже, че информацията е в кръга на компетентността на органа, както и че той би трябвало да разполага с нея. Трябва да се предвиди възможност за съдебна защита и срещу отказа да бъде регистрирано заявлението за достъп до информация. Според чл. 25, ал. 2 заявленията подлежат на задължителна регистрация, но тази задължителност не е осигурена нито чрез възможност за обжалване на изричния отказ, нито чрез санкция при неизпълнение на това задължение.

## **3. Съдебен контрол в хипотезите на откази за достъп до обществена информация в условия на свободно усмотрение**

Безспорно прието в теорията, а и в практиката е, че административните актове, издадени в условия на оперативна самостоятелност, подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Съдът ще провери дали не е нарушена рамката на оперативната самостоятелност, без да дава преценка за упражняването ѝ по същество<sup>17</sup>. За постигането на тази цел съдебната практика се придържа към изискването при издаване на административни актове в условията на свободно усмотрение ак-



тът да съдържа пълните мотиви и аргументи относно извършената преценка, независимо че преценката не подлежи на съдебен контрол<sup>18</sup>.

Ето защо е неправилно да се твърди, че е изключена каквато и да е възможност за контрол в тези хипотези, поради което се предлага правото на преценка на задължения по ЗДОИ субект за предоставяне на достъп да отпадне. Има се предвид чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, който дава оперативна самостоятелност на органа при неполучаване на съгласие от третото лице в предвидения от закона срок или при изричен отказ да даде съгласие да реши дали да предостави информацията, отнасяща се до третото лице<sup>19</sup>. Максималното ограничаване на възможността за произнасяне в условия на оперативна самостоятелност е вариант, който няма опора и в чуждото законодателство. В Дания и Франция например ограниченията на правото на достъп до обществена информация се прилагат по преценка — когато дадена информация попада в кръга на някое от тях, съответният държавен орган може да реши дали да откаже достъпа. В Холандия и Белгия, макар по-голямата част от ограниченията да са задължителни, някои се прилагат по преценка.

Към **втората група** могат да бъдат отнесени следните въпроси:

**1.** Когато предвиденото в закон задължение за съответен държавен орган да издаде акт, в който да се определят обхватът и съдържанието на служебната тайна, не е изпълнено, какви са гаранциите за защита на правото на достъп до обществена информация?

Такава гаранция би представлявало изискването, което съдебната практика би следвало да наложи при контрола върху обжалвани откази за достъп, задълженият да предоставя информация орган, освен да се позовава на защитена от закона тайна, да посочва и какъв конституционно защитен интерес цели прилагането на това ограничение, както и да привежда доказателства в подкрепа на твърдението за наличието му. Тази практика не би била в противоречие с разпоредбата на чл. 15, ал. 3 от ЗАП, която предвижда в административния акт да се посочва само правното, а не и фактическото основание за издаването му, когато въпросът, който се решава, е свързан със защитата на класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна<sup>20</sup>. Гаранция за защита правото на достъп до обществена информация се съдържа и в разпоредбите на чл. 41, ал. 3 и ал. 4 от ЗДОИ. Те предвиждат в случаи на откази на основание наличие на държавна или служебна тайна, както и в хипотезите на служебна информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ съдът в закрито заседание да може да поиска от органа необходимите доказателства за това, че въпросните факти и сведения попадат в категорията „тайна“ или „служебна информация“. В случая съдът се произнася по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за секретност. Макар законът да не е задължил съда да изиска представянето на конкретния документ, за който се твърди, че съдържа класифицирана информация, това безусловно е необходимо, защото обжалваните откази в тези хипотези на основание чл. 15, ал. 3 от ЗАП не съдържат опи-

сание на фактичката обстановка. Така с решение от 23. 07. 2001 г. по а. д. 2167/00 на СГС, административна колегия, III „Д“ състав, е отхвърлена жалба срещу отказан достъп до обществена информация от главния данъчен директор (ГДД). Жалбоподателят е поискал копие от писмо на ГДД, касаещо данъчното третиране на лихвите по ЗУНК<sup>21</sup>. Заявил е, че не му е необходимо да се разкриват персонални данни на лицата, до които то е адресирано. Административният орган е приел, че исканата информация представлява служебна тайна съгласно § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ДПК. СГС констатира, че по смисъла на ДПК служебната тайна включва конкретни индивидуализирани данни за данъчните субекти, без да обсъди въпроса, че в обжалваното писмо на ГДД не са посочени такива конкретни данни. Писмото не е изискано като доказателство, нито в отказа на ГДД има нещо посочено в тази насока. Ето защо изводът на СГС, че отказът е законосъобразен, тъй като ако се предостави исканата информация, административният орган ще наруши изричната забрана, предвидена в § 1, т. 1 на ДПК, е неправилен<sup>22</sup>.

При констатиране наличието на класифицирана информация задълженият да предостави достъп до информация субект или съдът би трябвало да прецени и възможността за предоставяне на частичен достъп.

В чл. 28, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация се посочва, че информацията, класифицирана като служебна тайна, се маркира с гриф за сигурност „За служебно ползване“. Въвеждането на този гриф води до двойственост в терминологията, защото в ЗДОИ са уредени хипотези на информация за служебно ползване, при които не се касае за служебна тайна — чл. 13, ал. 2.

**2.** Трябва ли да бъдат уважавани искания за предоставяне на протоколи и стенограми от заседания на колегиални органи на власт? Отговорът трябва да е отрицателен поради следните съображения:

В Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа сред евентуалните ограничения на достъпа до официални документи е посочена поверителността на обсъжданията в рамките на даден държавен орган или между държавните органи по време на вътрешната подготовка на въпроса (§ IV, т. 1)<sup>23</sup>. В Обяснителната записка към Препоръка (2002) 2, § IV, т. 30 се уточнява, че това ограничение може примерно да допусне изключване на достъпа до документи, подготвени за заседанията на Министерския съвет. Използваното понятие „въпрос“ е достатъчно общо, за да обхване всички възможни случаи, които се разглеждат от държавните органи, т. е. както отделни казуси, така и управленски процедури.

Повечето чуждестранни закони за достъп до обществена информация предвиждат възможност за отказ на достъп до информацията, свързана с процеса на вземане на решения, както и на протоколите от заседания на органите, задължени да предоставят информация<sup>24</sup>.

Според ЗДОИ достъпът до служебна информация по принцип е свободен. Съгласно Решение 7/96 на КС<sup>25</sup> задълженият орган трябва да откаже достъп до служебна информация, ако се накърняват някои от интересите, посочени в чл. 5 от ЗДОИ: национална сигурност, обществен ред, народно здраве, морал, правата и доброто име на други лица. Това са защитени интереси, които по силата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията надделяват над правото на обществото да бъде информирано.

В чл. 13, ал. 2 са уредени две хипотези, в които по преценка на органа достъпът може да бъде отказан.

При първата хипотеза, регламентирана в т. 1 на ал. 2, чл. 13, става дума за служебна информация, която съпътства издаването на един акт. Границите на оперативната самостоятелност в тази хипотеза са очертани от две изисквания: информацията да е свързана с оперативната подготовка на актовете и да няма самостоятелно значение — мнения, препоръки, становища, консултации. В решение 88/02 на V отд. на ВАС по а. д. 7189/01 е посочено, че: „изброяването, което се съдържа в чл. 13, ал. 2, т. 1, не е изчерпателно, а примерно и е с пояснителен характер. На практика доста разнообразни документи могат да имат отношение към подготовката на актовете на органите, така че изчерпателното им посочване в закона е невъзможно...“<sup>26</sup> В Особеното мнение на съдията докладчик във връзка с решение 4694/02 на петчленен състав на ВАС по а. д. 1543/02 се отбелязва, че: „буквалното тълкуване на текста в скобите (б. м. — на чл. 13, ал. 2, т. 1) означава, че мненията и препоръките могат да бъдат волеизявления както на друг орган, така и на самия орган, издаващ съответния акт. В още по-голяма степен това се отнася до становищата, които могат да бъдат дадени при подготовката на акта... Без значение е и обстоятелството дали на конкретното посочено заседание... са изготвени актовете, или само са подготвени такива, които ще бъдат изготвени на следващи заседания, или подготовката няма да доведе въобще до приемане на решение от органа. Законодателят не е направил такова разграничение в разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, като е дал оперативна самостоятелност на административния орган да откаже винаги достъп до обществена информация, когато тя е свързана с подготовката на актовете му и няма самостоятелно значение.“<sup>27</sup>

На следващо място трябва да се отбележи, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, не до документи. В решение 4694/02 на ВАС е уточнено, че: „понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като сведение, знание за някого или за нещо, свързано с обществения живот в страната, респ. за дейността на задължените по чл. 3 от ЗДОИ субекти... Когато молителят посочи вида на исканата от него информация, то и за административния орган би възникнало задължението да отговори по какви въпроси са били обсъжданията на конкретното заседание, по кои от тях са взети решения, дали представляват държавна или друга защитена от закона тайна, предвид на което достъп-

път до разискванията по тях и до самите решения не може да бъде осигурен, или са извън тази категория и могат да бъдат предоставени на гражданина, поискал обществена информация.“

От друга страна, самата стенограма или протокол не са мнение или препоръка, нито са становище или консултация. В решение 88/02 на V отд. на ВАС по а. д. 7189/01 е посочено, че: „Стенограмите и протоколите са материалните носители на информацията... Стенограмата представлява ... запис на реч с помощта на специални знаци, съкращения и сигли, чието използване позволява да се постигне по-голяма бързина на писане... Чрез нея (както и чрез протокола от заседанието — б. м.) се документира устното обсъждане по даден въпрос, тоест изразяването на мнения, становища и препоръки... Дискусията е част от оперативната подготовка на акта ..., който предстои да бъде приет или евентуално отхвърлен.“

Накрая следва да се има предвид, че в хода на обсъжданията може да се стигне до вземане на решения, но те все още не са окончателни актове, тъй като процедурата по издаването им по правило предвижда оформянето им като самостоятелен акт със съответни реквизити. Едва след като бъдат изпълнени изискванията за съответна форма и производството по издаването им приключи, те ще станат окончателни актове и ще е възможно да се уважи искане за предоставяне на официалната информация, съдържаща се за тях.

При втората хипотеза, уредена в чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, законодателят е имал предвид служебна информация, която съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа, и сведения, свързани с тях, подготвени от администрацията на органа. В решение 88/02 ВАС посочва, че: „и в двете хипотези по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ нормата овластява задължения субект да направи сам преценката, като спазва необходимия баланс между принципите на откритост и защита на конституционно гарантираното право на информация — от една страна, и защитата на правата и интересите на останалите субекти — от друга страна“.

В чл. 13, ал. 3 на ЗДОИ е предвиден срок — две години от създаването на служебната информация, след изтичането на който възможността на задължения орган в условия на оперативна самостоятелност да ограничава достъпа до служебната информация отпада. След изтичането на този срок се променя не характерът на информацията — тя си остава служебна, а органът губи правото на оперативна самостоятелност да преценява дали да я предостави, или да откаже достъп до нея. Основанието за въведената от законодателя възможност за временно ограничаване на достъпа до служебна информация е опасността от силен външен натиск върху съответните длъжностни лица при формиране на волеизявлението им, определящо съдържанието на съответния акт. Ако при формиране на своето становище служителят е повлиян от това какъв ще бъде общественият/медийният отзвук, мо-

же да се допусне, че в някои случаи той ще предпочете да заеме позиция, която не отговаря на служебните и държавните интереси.

Разгледаните случаи не изчерпват хипотезите на противоречива съдебна практика по прилагането на ЗДОИ. Направеният анализ има за цел не само да даде решение на конкретни проблеми, които поставя общата законова уредба на достъпа до обществена информация, но е и опит за привличане на вниманието върху опасността от непрогнозируема съдебна практика по ЗДОИ.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е обнародван в ДВ, бр. 55 от 2000 г. С него за първи път в България са уредени по общ начин редът и условията за осъществяване на конституционното право по чл. 41, ал. 1 да се търси и получава информацията относно дейността както на органите на държавна власт и управление, така и на други субекти, осъществяващи публични функции. Той е нормативна основа за регламентиране на редица свързани с него обществени отношения — създаване и използване на класифицираната информация, както и за защитата на личните данни на гражданите.

<sup>2</sup> Вж. ДВ, бр. 52 от 1998 г.

<sup>3</sup> В повечето европейски законодателства (Швеция, Холандия, Унгария, Норвегия) изрично е посочено, че отказът за достъп трябва да бъде направен писмено. Румънският и словашкият закон предвиждат, че липсата на отговор от страна на компетентния орган в продължение на повече от месец след подаване на заявлението се счита за отказ. Вж. Законодателно проучване: Достъп до информация. Защита на лични данни, С., 2000, с. 116, 170. Административният процес на Германия регламентира два вида жалби за задължаване на административния орган. Първият вид жалби е срещу изричен отказ за издаване на административен акт. Вторият вид жалби е срещу бездействие на администрацията. Вж. **Хрусанов, Д.** Способи за контрол върху администрацията в Република Германия. — Съвременно право, 1999, кн. 3, с. 80.

<sup>4</sup> По а. д. 280/01 IV отд. на ВАС се произнася с Определение 6858/01 за прекратяване на делото, защото по ЗДОИ мълчаливият отказ не подлежи на обжалване. По а. д. 7176/01 V отд. на ВАС в Решение 1795/02 отменя мълчаливия отказ на министъра на образованието и науката да предостави информацията относно програмите и други документи, свързани със свободно избираема подготовка „Религия — Ислям“ и „Религия — Християнство“, изготвени и намиращи се в МОН. Вж. Доклад за състоянието на достъпа до публична администрация в България 2001, С., 2002, с. 34—36. Противоположни са становищата на различни състави на ВАС при произнасяне по аналогични спорове с оглед приложението и на други закони. Вж. Определение 6958/02 по а. д. 3543/02 на петчленен състав на ВАС. — Административно правосъдие, 2002, кн. 3, с. 71—74.

<sup>5</sup> Вж. Съдебни дела по ЗДОИ (Сборник), С., 2002, с. 243—267.

<sup>6</sup> За понятието „индивидуален административен акт по ЗАП“ вж. **Костов, Д.** Административно право на Република България. Общо производство за издаване на индивидуални административни актове, С., 1997, с. 5—10; **Воденичаров, А.** Индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 ЗАП. — Съвременно право, 1994, кн. 6, с. 38—48.

<sup>7</sup> За особеностите на реализацията на публичните субективни права вж. **Георгиев, В.** Публични правоотношения, С., 1998, с. 169—175.

<sup>8</sup> Вж. **Лазаров, К.** Въпроси на съдебното обжалване по ЗАП, С., 1975, с. 34.

<sup>9</sup> Вж. **Тодоров, И.** Издаване на индивидуални административни актове, С., 1995, с. 41—42.

<sup>10</sup> Отказите за издаване на административни актове по ЗАП имат свой самостоятелен правен ефект — те *преграждат упражняването* на възникнали права или *осуetyават възникването* на субективни права. С това си действие отказите „засягат“ права или законни интереси, но не чрез „ограничаване“, както е при другите престационни административни актове, а чрез „препятстване“ в посочения вече смисъл. Това различие се отчита и от ЗАП, който в чл. 2, ал. 1 обявява за индивидуални административни актове по смисъла на този закон актовете, с които се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси..., *както и отказите* за издаване на такива актове. Административни актове, които „засягат“ по смисъла на чл. 2, ал. 1 на ЗАП, са конститутивните административни актове, с които се ограничава упражняването на някакво право. Тъкмо заради това законът е намерил за необходимо да посочи наред с тях и отказите.

<sup>11</sup> Вж. **Костов, М.** За правната същност на отказите на администрацията и контрола върху тях. — Правна мисъл, кн. 6, 1975, с. 36.

<sup>12</sup> Вж. **Вълчев, Д.** Демокрацията като децентрализирано правосъздаване. — Съвременно право, кн. 4, 2000, с. 57—67; **Сталев, Ж.** Съдебната практика като източник на право. — Съвременно право, кн. 6, 1997, с. 10.

<sup>13</sup> Вж. **Стоилов, Я.** Държавната власт. Правно-политически разграничения и съотношения, С., 2001, с. 122, 124—125.

<sup>14</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Същност на отказа да се издаде административен акт и особености на неговото обжалване. — Административно правосъдие, кн. 2, 1998, с. 30—33.

<sup>15</sup> Понятията „попречи“ и „осуети“ са със същото съдържание, което имаха по старата редакция на чл. 296, но вече като обективни признаци. Вж. **Михайлов, Д.** Нови положения в Особената част на Наказателния кодекс, С., 2003, с. 193.

<sup>16</sup> В Решение 7616/02 по а. д. 3631/02 ВАС е приел, че е без значение за изхода на спора направеното от страна на процесуалния представител на ответника — Министерството на труда и социалната политика, възражение за неправилно насочено искане. Фактът, че исканата информация се съхранява не от самото министерство, а от фонд „Рехабилитация и социална интеграция“, не освобождава министъра от задължението да се произнесе по заявлението в този смисъл и да препрати искането към съответния орган. Съдът е приел, че бездействието на министъра представлява мълчалив отказ и е постановил отмяната му, като е върнал преписката за разглеждане. Вж. Съдебни дела по ЗДОИ, цит. съч., с. 145—148.

<sup>17</sup> Вж. **Къндева, Е.** Оперативна самостоятелност в административната дейност, С., 1988; **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност, С., 2000.

<sup>18</sup> Вж. Решение 42/74 по а. д. 28/74 на ВС, III г. о.

<sup>19</sup> Вж. Доклад относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация № 154-01-78/26. 11. 2001 г.

<sup>20</sup> Вж. **Костов, Д., Дончо Хрусанов.** Административен процес на Република България, С., 2001, с. 132.

<sup>21</sup> За правната същност на писмата и становищата на ГДД вж. **Петканов, Г.** Данъчен процес, С., 1996, с. 59.

<sup>22</sup> Вж. Съдебна практика по ЗДОИ, цит. съч., с. 227—235.

<sup>23</sup> Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на СЕ е приета на 21.02.2002 г.

<sup>24</sup> В норвежкия Закон за свободата на информацията е предвидено, че сред официалните документи, до които не е разрешен достъп, са протоколите от заседанията на Държавния съвет; исландският Закон за информацията не разрешава достъп до: „протоколите от заседанията на Държавния и Министерския съвет, меморандуми от министерски срещи и документите, подготвени за подобни срещи...“; френското законодателство не осигурява право на достъп до административни документи, чийто преглед би навредил на поверителността на заседанията на правителството или другите органи на изпълнителната власт; Кодексът на практиката за достъп до правителствена информация на Великобритания определя като строго поверителна класифицирана информация и тази, чието разкриване ще увреди открито

веността и прямотата на вътрешната дискусия относно: действията на Кабинета и комисиите към него, мнения, препоръки, консултации, обсъждания, предложения, свързани с анализа на вътрешната политика; Законът за свобода на информацията на САЩ: „не се прилага за информацията, която е свързана с провежданата политика от съответното учреждение...“; унгарският Закон за защита на личните данни и публичността на информацията от обществен интерес постановява, че „Освен ако закон не постановява друго, информация, свързана с процеса на вземане на решения, не може да бъде разкривана в срок от 30 години“; словашкият Закон за свободния достъп до информация предвижда, че „не може да се предоставя или се предоставя ограничен достъп до ... информация, която засяга процеса на вземане на решения от органите на съдебната и изпълнителната власт...“ Вж. Законодателно проучване: Достъп до информация. Защита на лични данни, цит. съч., с. 112, 56, 192, 41, 156, 175, 168.

<sup>25</sup> Вж. Решения и определения на КС на Република България, 1996, С., 1997, с. 58—88.

<sup>26</sup> Вж. Съдебна практика по ЗДОИ, цит. съч., с. 163—164.

<sup>27</sup> Пак там, с. 177—178.

## **PROBLEMS OF CONTROL THAT COURT EXERCISES FOR APPLICATION OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION ACT (APIA)**

*by Emiliya Panayotova*

### ***Summary***

Two groups of hypotheses of inconsistent jurisprudence on the application of APIA were treated in the article. The first group of issues are caused by the absence of relevant legislative solution in APIA; control in the hypothesis of omission of the obligated under APIA subject at application for access to information; control in the hypothesis of notification of the applicant about the absence of the claimed public information; control over the access to public information denials in conditions of free discretion.

The second group of issues are caused by the absence of unprejudiced and professional interpretation of the existing legal regulations of APIA; what are the guarantees for protection of rights to access to Public Information when the foreseen obligation of the relevant authority to draw up an act, which encompasses the scope and contents of the official secret, is not fulfilled; the claims for place of records and shorthand reports from the sessions of collective authorities ought to be taken in consideration at applicants' disposal.

Proposals were made de lege ferenda on the basis of the critical analysis of the existing legislation and jurisprudence.

## НАЧИСЛЯВАНЕ НА ДАНЪКА ВЪРХУ ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ

*Евелина Димитрова\**

Характеристиката на данъка върху добавената стойност (ДДС) като многофазен, некумулятивен косвен данък стои в основата на специфичния механизъм на облагане с ДДС, при който реализацията на стока или услуга на територията на страната предполага развитието на същински и организационни правоотношения по начисляването, приспадането и внасянето на данъка в бюджета. Когато до крайното си потребление една стока или услуга е предмет на няколко облагаеми доставки, се получава верига на реализацията им и при всеки неин етап се начислява ДДС. Законосъобразното развитие на правоотношенията, които я изграждат, осигурява некумулятивния характер на данъка. При некумулятивните данъци, независимо от това колко доставки включва веригата на реализация на стока или услуга, когато страни по развиващите се правоотношения са само данъчнозадължени лица, в крайната им цена е включен еднократно начислен ДДС.

Начисляването на данъка върху добавената стойност може да се разглежда в процесуален и в материалноправен аспект. От гледна точка на процедурата по определяне на данъка лицето, което начислява данъка, следва да определи, на първо място, размера на данъчната основа и да я умножи по съответния данъчен процент, за да получи размера на дължимия ДДС<sup>1</sup>. На второ място, така определенят данък следва да се отрази във фактурата или друг данъчен документ, които се издават по повод извършването на доставката и в края на данъчния период — в справката-декларация, която лицето подава пред данъчните власти. В чл. 55, ал. 6 ЗДДС (Обн., ДВ, бр. 153 от 1998 г., в сила от 1 януари 1999 г.) се поставя допълнително условие, за да се счита данъкът за начислен, а именно лицето, което издава счетоводния документ, в който сочи данъка, да отрази този документ в отчетните си регистри по чл. 104 и да **отрази данъка в счетоводството си като задължение към бюджета.**

В материалноправен аспект от момента на начисляването на данъка той става дължим. По същество дължимостта на данъка възниква при настъпването на да-

\* Старши асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.



нъчното събитие, но по отношение на двете страни в данъчното правоотношение дължимостта настъпва в различни моменти.

На първо място, ДДС става дължим за получателя по доставката от момента на издаване на данъчните документи, свързани с осъществената доставка, тъй като той го дължи на доставчика. От този момент за получателя по доставката възниква и правото на приспадане на начисления данък.

На второ място, ДДС става дължим и към бюджета с включването му в справката-декларация, която доставчикът подава в края на данъчния период<sup>2</sup>.

Друг важен правен аспект на дължимостта на данъка е възможността за пристъпване към изпълнение срещу доставчика по доставката, който не е платил доброволно и в срок начисления ДДС. Тази възможност съществува за държавата, участваща като власт в данъчното правоотношение и представлявана от орган на данъчната администрация. Това е хипотеза, която се нуждае от по-специално разглеждане най-вече поради това, че според българската система на ДДС начисляването на данъка е едно от условията на получателя по тази доставка да бъде признат за данъчен кредит начисленият му ДДС.

### **1. Начисляване на ДДС при облагаема доставка на стока или услуга**

Чл. 55 от действащия ЗДДС установява правилата за начисляване на ДДС по повод на извършена доставка на стоки и услуги.

Начисляването на ДДС се извършва от доставчика, който е регистрирано лице, за всяка извършена от него облагаема доставка на стока или услуга в срок до пет дни от датата на възникване на данъчното събитие. Данъкът е дължим от регистрираното лице за данъчния период, включващ датата на издаване на документа, с който данъкът е начислен, а в случаите, когато документът не е издаден или не е издаден в срок — за данъчния период, включващ датата на възникване на данъчното събитие, по силата на което данъкът е следвало да се начисли.

ЗДДС установява начисляването на ДДС като фактически състав, в който се включват следните елементи:

- издаване на данъчния документ (напр. данъчна фактура), в който се посочва размерът на дължимия по тази доставка данък;
- отразяване на този документ в отчетните регистри по чл. 104;
- отразяване на ДДС в счетоводството като задължение към бюджета и включване на данъка в справката-декларация по ДДС, подавана в края на данъчния период пред данъчното подразделение по регистрацията по ЗДДС.

Ако един от тези елементи липсва, или както според мен неправилно е възприето в данъчнооблагателната практика, не може да бъде доказан, дори и от получателя по доставката, се приема, че фактическият състав е непълен и следователно ДДС не е начислен. Ако изходим от материалноправния аспект на начисляването, то в този случай ДДС става недължим. Доставчикът следва да не дължи

сумата към бюджета, а за лицата, за които той е предходен доставчик, не възниква правото на приспадане на данъчен кредит, доколкото начисляването е една от предпоставките за упражняване на това право.

Това обаче не е така. Начисляването на ДДС няма еднакво значение за двете страни по доставката. Ако доставчикът не начисли ДДС по смисъла на чл. 55, ал. 6 ЗДДС, данъкът не става недължим. Дори и да липсва елемент от фактическия състав на начисляването, доставчикът дължи ДДС на бюджета. Данъкът може да бъде начислен и служебно от данъчните органи. Докато ако е непълен фактическият състав на начисляването, за получателя по тази доставка не възниква правото на приспадане. Следователно неначисляването в практиката проявява последиците си само в едната посока. Дължимостта на ДДС към бюджета не се засяга, за сметка на това платеният по тази доставка ДДС не е данъчен кредит. Това е първото изкривяване на механизма на ДДС, което поставя под съмнение некумулативния характер на данъка <sup>3</sup>.

Това различно третиране на начисляването е недопустимо и трябва при следващите промени на ЗДДС да се възприеме единно третиране на това кога е начислен ДДС по отношение на доставчика и на получателя по една доставка. Още повече, че действащата в момента законова уредба съществено се отличава от установените правила в Общата система <sup>4</sup>.

**Съгласно тези правила ДДС е дължим от момента, в който законът дава право на данъчния орган да изиска данъка от лицето, което е длъжно да го внесе, независимо че времето на плащане може да бъде отложено (плащането може да се забави или отсрочи). Общностната система дава право на страните-членки в националните си системи да установят правилото, че ДДС става дължим (респ. от този момент да възниква правото на приспадане на платения данък) от момента на издаване на данъчната фактура.** В литературата това се свързва с прилагането на „фактурния метод“ за определяне на момента, от който възниква правото на приспадане.

Друго основно правило е, че доколкото за някои доставки задължението за начисляване на ДДС зависи от правния статут на получателя по доставката и той даде грешна информация, данъчните власти няма да ангажират отговорността на доставчика за неначисляването на данъка или за начисляването му в непълен размер. Ако се докаже, че доставчикът е бил добросъвестен и е направил всички нормални и възможни проверки и справки относно статута на получателя, отговорността ще се носи от получателя по доставката <sup>5</sup>.

Какво би било правното регулиране на данъчните правоотношения от гледна точка на дължимостта на данъка в българската система на ДДС при спазване на Общностните правила?

С включването на начисления ДДС в данъчната декларация по ЗДДС, подавана в края на всеки данъчен период от регистрираните лица, данъкът става дъл-

**жим към бюджета** и държавата може да го събере от лицето, подало декларацията. Аргументите за това се съдържат в разпоредбата на чл. 172, ал. 2, т. 2 ДПК, която посочва като годен изпълнителен титул подадена данъчна декларация, по която е изтекъл законоустановеният срок за плащането на задължението.

Невъзможно е ДДС, от една страна, да е дължим към бюджета, да може да бъде събран по принудителен ред, при това без да се развива данъчнооблагателно производство по установяване на неговия размер, а да е достатъчна само подадената декларация, и в същото време този ДДС да не е начислен по отношение на получателя по същата доставка. Това е още един пример за случай на изменение на ЗДДС, когато чрез увеличаване на материалноправните предпоставки за упражняване на правото на приспадане се цели на практика само неговото ограничаване, и то по отношение на възникнали и вече приключили данъчни правоотношения.

В правната литература е възприето, че данъчната декларация представлява извънсъдебно признание на определени факти, което е доказателство срещу този, който е подал декларацията <sup>6</sup>.

При действието на цитираната разпоредба от ДПК достатъчно е данъчният закон да изисква включването в данъчната декларация на начисления по съответната доставка данък, за да се приеме, че ДДС е начислен <sup>7</sup>. Поставянето на допълнителни изисквания при универсалното прилагане на понятието за начислен данък, както при очертаване на задълженията на доставчика, така и при определяне на правилата за възникване на правото на приспадане на данъчен кредит, прави включването на едно лице, стопански субект в механизма на данъка изключително неблагоприятно обстоятелство, което по-скоро действа като предпоставка за опити да се избягва от регистрация по ЗДДС. Това е така с оглед на една от най-важните характеристики на ДДС — неговата неутралност, а именно да не създава затруднения на участниците в механизма на данъка, като им се прехвърлят задължения на данъчната власт при администрирането на данъка. Налагането на санкциите за неизпълнението им би следвало да се свързва само със собственото им недобросъвестно поведение.

В няколко случая начисляването на ДДС става с оформянето на **протокол**. Първият случай е при доставка по чл. 61 ЗДДС, когато регистрирано лице получи услуга в страната от лице, чието седалище е извън страната и няма обект на територията ѝ. Като получател по доставката регистрираното лице начислява данъка, когато са изпълнени едновременно няколко условия: доставката да е с място на изпълнение на територията на страната; получената услуга да е предмет на облагаема доставка, а да се използва за извършването и на освободени доставки, и чуждестранното лице да не е регистрирано по ЗДДС.

Втората хипотеза на начисляване на ДДС с протокол е при извършване на доставки с инвестиционно злато по реда на глава двадесета от ЗДДС.

Третата хипотеза е при безвъзмездно предоставяне на стоки и безвъзмездно извършване на услуги с рекламна цел, когато доставчикът начислява ДДС с про-токол и данъкът е за негова сметка.

Регистрираното лице е длъжно да начисли данък за доставката и в случаите на продажба на заложена или ипотекирана от него вещь с цел удовлетворяване на обезпечения кредитор. В този случай лицето, оправомощено от съответния специален закон да извърши продажбата, внася дължимия във връзка с продажбата данък по банковата сметка на длъжника. В случаите на публична продажба по реда на глава деветнадесета от ДПК регистрираното лице не начислява данък за продажбата на вещта или имота <sup>8</sup>.

**Специален ред за начисляване на ДДС е установен и за регистрирани лица, които изцяло или частично са ползвали правото на приспадане на данъчен кредит за придобити от тях стоки или услуги, които впоследствие са използвани за осъществяване на освободени доставки <sup>9</sup>.** В тези случаи регистрираните лица са длъжни да начислят ДДС в размер на приспадания данъчен кредит. Данък се начислява на датата, на която е извършена освободената доставка. Този специален ред не се прилага в случаите на: прехвърляне на предприятие по реда на чл. 15 ТЗ; приватизационни сделки по реда на Закона за приватизация и следприватизационен контрол; доставки по чл. 46 и чл. 49 ЗДДС; придобиване на стоки или услуги, ако данъчният режим на доставките, които е извършило регистрираното лице с тези стоки или услуги, бъде променен.

Особен случай на начисляване на ДДС представлява и начисляването на данъка от регистрирани лица за придобити стоки, за които начисленият им данък е данъчен кредит, когато е установена липсата на стоките или същите са бракувани. В този случай ДДС се начислява на датата, на която е установена липсата или е бракувана стоката. В хипотезите на липси или брак на стоки ДДС не се начислява: когато липсата или бракът са причинени от непреодолима сила; когато липсите произтичат от промяната на физико-химичните свойства в нормални размери; в случаите на технологичен брак в допустимите норми; при брак на дълготрайни материални активи по смисъла на Закона за счетоводството, когато балансовата им стойност е по-ниска от 10 на сто от отчетната им стойност.

В процедурата по начисляване на ДДС съществена роля играе **данъчната фактура**. В повечето национални системи начисляването на данъка се свързва единствено с издаването на данъчните документи по повод извършване на облагаема доставка или по повод настъпили промени в данъчната основа. Данъчни документи освен данъчната фактура могат да бъдат данъчното кредитно и дебитно известие.

Фактурата като основен данъчен документ, издаван при функционирането на механизма на ДДС, е основен и за осъществяване на стопанския оборот. С издава-

нето ѝ се документират за първи път стопанските операции, които в повечето случаи съвпадат с хипотезата на доставка на стока или услуга.

Освен изискванията за нейните реквизити, поставени от счетоводното законодателство, данъчният закон въвежда допълнителни изисквания, за да може да документира извършването на облагаема доставка. Тя следва да съдържа цялата необходима информация за данъчнооблагателния процес и да е годно доказателствено средство в процеса по установяване на начисляването на ДДС. Допълнителните изисквания поради причина, свързана с техния брой или техническо естество обаче не трябва да затрудняват упражняването на правото на приспадане <sup>10</sup>.

Съществено условие по отношение на реквизитите и в българската система на ДДС, и в Общността система, е начисленият размер на ДДС да е изведен на отделен ред в данъчната фактура. Това е съществено изискване, особено за националните системи, които са установили повече от една данъчна ставка — стандартна, намалени и увеличени.

ДДС не се начислява при извършване на освободени доставки и при дерегистрация на регистрирано лице за наличните активи, за които платеният ДДС не е с право на данъчен кредит.

## 2. Начисляване на ДДС при внос на стоки

Характерно при облагането на вноса е, че ДДС се дължи от **всички лица** — **вносители на стоки**, а не само от регистрираните лица <sup>11</sup>.

При внос на стоки ДДС се начислява от митническите органи, като данъчната основа при внос се умножава с данъчната ставка. Данъчната основа в този случай е митническата стойност по смисъла на ЗМ <sup>12</sup>, определена в левове и увеличена с всички дължими при вноса митни сборове, такси, вноски и акциз <sup>13</sup>.

При въвеждането на стоките на територията на свободните зони, свободните складове и търговските обекти, лицензирани за валутна търговия, дължимостта на ДДС настъпва, когато се оформи редовният внос на територията на страната.

Начисляването на ДДС при внос става от митническите органи и определеният размер на дължимия ДДС се взема под отчет и по реда, определен за митническо задължение <sup>14</sup>.

При внос на стоки в изрично изброените в чл. 59, т. 1—20 ЗЗДС случаи ДДС не се начислява.

Начисленият ДДС се включва в цената и се заплаща заедно с нея, а при внос — заедно с дължимото вносно митническо задължение. За платеца на данъка — получател по облагаема доставка или вносител, когато е регистрирано лице, платеният данък следва да се приспадне чрез включването му в данъчната декларация за периода, през който е настъпило данъчното събитие или е извършен вносът. Датата се сочи от издадения данъчен документ или от митническата декларация. Ако не е възможно приспадането на платения данък през периода на издава-

не на данъчния документ или оформяне на митническата декларация поради неполучаване на документите, правото на приспадане се упражнява през следващ данъчен период.

С измененията на ЗДДС, в сила от 01.01.2003 г., се въведе специален ред за начисляване на ДДС. Тези специални правила се отнасят по-скоро до режима на плащане на начисления ДДС, доколкото не са установени отклонения от общите правила при определяне на данъчната основа, данъчната ставка или датата на възникване на данъчното събитие. Вносителите, посочени от специалната разпоредба на чл. 58а ЗДДС, за да ползват специалната процедура при деклариране на вноса, декларираат, че ще ползват специалния режим на внос, както и обстоятелството, че към момента на вноса нямат ликвидни и изискуеми данъчни задължения и задължения към задължителното обществено и здравно осигуряване. С подадената митническа декларация определят размера на дължимия ДДС, но не го внасят в бюджета. Митническите органи допускат освобождаване от митнически контрол на внесените стоки, без данъкът да е ефективно внесен или обезпечен, когато вносителят представи писмено разрешение за това от министъра на финансите.

Начисленият, но невнесен ДДС е данъчен кредит за вносителя, който той може да приспадне при спазване на общата за това процедура по чл. 65, 66 ЗДДС. От гледна точка на механизма на данъка новите разпоредби на чл. 58а, 58б, 58в, в сила от 01.01.2003г., като единствено отклонение от общия режим допускат тези вносители да не внасят ефективно ДДС в бюджета при внос, т. е. да не блокират свободни парични средства за плащане на ДДС, което впоследствие ще приспадат от начисления от тях данък.

За ползването на това право ЗДДС в цитираните разпоредби установява сложна и неясна процедура за: упражняване на правото; за произнасяне на министъра на финансите; за отнемане на даденото разрешение и за контрол върху актовете му. Отново по повод на тези изменения на ЗДДС се налага впечатлението за неизчерпателна законова правна уредба, без да бъде прецизирана и при нейното съставяне да е спазен принципът на яснотата и разбираемата правна уредба.

Само един пример е достатъчен, за да подкрепи този извод. Съгласно чл. 58в, ЗДДС (Нов — ДВ, бр. 117 от 2002 г.), когато съответният компетентен орган (не е предвидено кой е съответният орган и от какво се определя компетентността му) установи, че не са налице условията, които са предпоставили издаденото разрешение за ползване на специалния ред, уведомява министъра на финансите, който със заповед отнема разрешението. Заповедта подлежи на обжалване пред ВАС. Разпоредбата не указва какви ще са правните последици от отнемане на разрешението. Дали ще се начисли втори път ДДС с издаден данъчен ревизионен акт, или начисленият при вноса ДДС няма да е данъчен кредит за лицето? Ако се задължи лицето да внесе ефективно ДДС, след отнемане на разрешението ще се промени

ли размерът на данъчното задължение за данъчния период, през който е възникнало данъчното събитие — внос?

Само тези аргументи са достатъчни, за да се породи несигурността от това, че установена като данъчно облекчение, специалната процедура може да се превърне в данъчно утежнение поради неточното формулиране на текстовете и поради това, че не са уредени правните последици за дължимостта на данъка при отнемане на разрешението.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Размерът на дължимия данък се изчислява по една от формулите в чл. 53, ал. 1, 2 ППЗДДС.

<sup>2</sup> Следва да се отбележи, че дължимостта на данъка към бюджета настъпва след изтичане на данъчния период, през който е възникнало данъчното събитие, или след определен период след края на данъчния период. ЗДДС в чл. 100, ал. 3, определя, че справка-декларация следва да се подаде не по-късно от 14 дни след изтичане на данъчния период.

<sup>3</sup> В исторически план следва да се отбележи и фактът, че при установяване за пръв път на понятието „*начислен данък*“ ЗДДС е непоследователен. Анализът на чл. 55 ЗДДС показва, че, от една страна, данъкът се **начислява с издаването от доставчика по облагаема доставка на документ**, най-често данъчна фактура, на датата на възникване на данъчното събитие, като сумата на начисления данък се получава от доставчика заедно с плащането по доставката. Налага се изводът, че данъкът се начислява с издаването на фактурата от доставчика на облагаемата доставка, т. е. установяват се правилата на „фактурния метод“. На този извод обаче противоречи новата ал. 6 на чл. 55 ЗДДС, по силата на която ДДС се счита начислен, когато доставчикът издаде документ, в който посочи данъка, отрази документа в отчетните си регистри по чл. 104, подаде справка-декларация и отрази данъка в счетоводството си като задължение към бюджета. По повод на тази алинея остава впечатлението за допълнително внесен текст в ЗДДС, който не цели изясняването и улесняването на механизма на данъчния кредит, а установяването на правило, което да предотвратява неблагоприятните последици за държавата от неправомерното поведение на данъчнозадължените лица. Още повече, че включването на начисления ДДС в справка-декларация предполага същият да е бил отразен в счетоводството на доставчика. Справка-декларации имат вторичен характер и са извлечение от счетоводството на данъчнозадължените лица на счетоводните данни, относими към задълженията по ДДС.

<sup>4</sup> Правилата относно „данъчно събитие“ и „дължимост на данъка“ в Общата система на ДДС са установени от чл. 10 на Шеста директива, допълнен от чл. 1 (6) на Директива 91/680 и от чл. 28d на Шеста Директива, допълнен от чл. 1 (14) на Директива 92/111. В превода на текста на чл. 6 на Шеста директива в сп. Административно правосъдие, кн. 4/2000 г. е направен буквален превод на термина „chargeable event“ като „облагаемо събитие“. С оглед на възприетата от ЗДДС терминология в настоящата работа е използван терминът „данъчно събитие“ и по отношение на понятието в Общностната система.

<sup>5</sup> Вж. **Wareham, R., Bowen, N.** Tolley's Value Added Tax, 1994.

<sup>6</sup> Вж. **Петканов, Г.** Данъчен процес, С., 1996, с. 71; **Караниколов, Л.** Данъчният облагателен акт, С., 1995.

<sup>7</sup> Следва да бъде обсъдена възможността за установяване в пълен обем на правилата на „фактурния метод“ в българската система на ДДС, което значително ще облекчи страните по облагаемите доставки.

<sup>8</sup> Вж. чл. 202, ал. 2 ДПК, който казва, че вещта се продава без ДДС, като за регистрираните по ЗДДС длъжници продажбата се счита за освободена доставка.

<sup>9</sup> Вж. глава седемнадесета — чл. 81, 82 ЗДДС.

<sup>10</sup> Общата система на ДДС поставя издадената фактура в центъра на механизма на ДДС, като страните-членки могат да установяват допълнителни изисквания към реквизитите ѝ. Вж. чл. 22, ал. 3 of 6<sup>th</sup> Council Directive on the harmonisation of laws of the Member States relating to turnover taxes; Joined cases 123/87, 330/87; Terra, Kajus. A guide to the Sixth Directive (Commentary to the Value Added Tax of the European Community), Vol. II, 1991, p. 889.

<sup>11</sup> Когато вносители са физически лица, които не са данъчнозадължени лица по смисъла на ЗДДС, и внасят стоки в рамките на разрешения безмитен внос по чл. 59, т. 9 ЗДДС (обн., ДВ, бр. 153 от 1998 г., посл. изм., бр. 117 от 2002 г.), ДДС не се начислява.

<sup>12</sup> Вж. глава шеста от ЗМ.

<sup>13</sup> При внос на тютюневи изделия вноската за фонд „Тютюн“ се включва в данъчната основа, за да се определи размерът на ДДС. Вж. § 42 ЗИДЗТТИ, обн., ДВ, бр. 33 от 2000 г.

<sup>14</sup> Вж. част шеста от ЗМ.

## VALUE ADDED TAX ACCRUAL

*by Evelina Dimitrova*

### *Summary*

The accrual of Value Added Tax (VAT) is a fundamental issue of the tax mechanism. Subject of study in the article is the VAT accrual with respect to the various tax events – delivery of goods or services, import of goods or import. The legal consequences of its accrual and its significance for the tax due to the budget are examined.

Special attention is paid to the special procedure for VAT accrual according to Art. 58a of the Value Added Tax Act.



## НЕОБХОДИМА ЛИ Е ПРАВНА УРЕДБА НА ДОГОВОРНАТА СУБРОГАЦИЯ В НАШЕТО ПРАВО?

*Златка Сукарева\**

### Част първа

#### СУБРОГАЦИЯТА КАТО ПРАВЕН ИНСТИТУТ — ИСТОРИЧЕСКИ АСПЕКТ

1. Първоизточник на днешната законна суброгация е известното в римското право **jus offerendi**, което е имал право да упражни последващ заложен кредитор, който удовлетворявал предходен заложен кредитор и встъпвал в неговото заложенно право, като имал право и да получи държането на заложената вещ. Само първият заложен кредитор имал право да продаде вещта. Сведения за този институт има от средата на втория век след Христа. Ако лице, което не е заложен кредитор, удовлетвори първия заложен кредитор, не встъпвал в правата му по право. Това е можело да стане само с договор, с който се уговаряло със собственика на заложената вещ встъпване в заложеното право. Обикновено това трето лице давало средства в заем на длъжника да плати дълга. При **jus offerendi** платилият кредитор придобивал само заложеното право, а вземането на кредитора се погасявало при удовлетворяването му<sup>1</sup>.

2. За да бъдат защитени в по-голяма степен интересите на третото лице, което плаща чуждо задължение не от добронамереност към длъжника, а защото и той има нужда да направи това, заинтересуван е, за да избегне за себе си вреди например като солидарен длъжник или поръчител, римското право е признало на такива лица правото да искат от кредитора, когото удовлетворяват, да им прехвърли вземането си. Това право се наричало **beneficium cedendarum actionum** и се реализирало чрез договор, който се сключвал между третото лице, платило чуждия дълг, и удовлетворения кредитор. Това можело да стане, преди кредиторът да предяви иска си пред съда, защото след като ищецът, ответникът и съдията сключат договор за разрешаване на спора по определена формула, т. е. извършат **litis contesta-**

\* Професор в ЮФ на УНСС, доктор по право.

то, то вземането на ищеца-кредитор се погасявало и възниквало публичното право да се иска решаване на спора и затова не е било възможно вече да се прехвърли вземането <sup>2</sup>.

3. Юстиниан изменя това положение, като приема, че при солидарните задължения литис контестацията, извършена от един от солидарните длъжници, не освобождава останалите съдлъжници. Те се освобождават едва след плащане на задължението. Прехвърлянето на вземането следователно вече можело да се извърши и след литис контестацията до плащането на дълга. Дотогава можело да се упражни и *beneficium cedendarum actionum*, прехвърляне на вземането или цесия. Правото да се иска извършване на цесия се упражнявало чрез *exceptio doli*, преди кредиторът да е удовлетворен.

**Изводите**, които могат да се направят от краткото изложение за създаването и развитието на института на днешната суброгация в римското право, са, че: 1. Встъпване по право в правата на удовлетворения кредитор се допускало, когато това е ставало от по-късен заложен кредитор; 2. При погасяване на дълга от други лица, които имат правен интерес да направят това, те могли да придобият вземането, т. е. да го купят от кредитора, преди да бъде удовлетворен; 3. Третите лица, платили чуждия дълг, които имали правен интерес да направят това, можели да встъпят в правата на кредитора чрез договор; 4. Правилата на римското право за днешната суброгация не познавали фикцията като обяснение за прехвърляне на правата след удовлетворяването на кредитора, а стриктно се опирали на цесията, т. е. купуване на вземането от кредитора и цената, която се плащала, погасявала дълга на длъжника.

За пръв път суброгацията е била кодифицирана в Наполеоновия граждански кодекс, като са ползвани и френски първоизточници, които също се опирали на римското право, главно Pothier <sup>3</sup>.

## Част втора

### ПРАВНА УРЕДБА НА ЗАКОННАТА СУБРОГАЦИЯ

1. Суброгацията по Наполеоновия кодекс или суброгацията по Италианския граждански кодекс като термини означават встъпване в чужди права или заместване на един правен субект в правоотношението с друг, но по-късно смисловото съдържание на този термин се стеснил и с него се наименоувало преминаването на правата на един кредитор върху трето лице, което го е удовлетворило за вземането му <sup>4</sup>.

Има различни схващания за същността на суброгацията, от които най-разпространени са следните:

- Суброгацията представлява цесия <sup>5</sup>
- Суброгацията не е цесия <sup>6</sup>
- Суброгацията е съчетание на изпълнение и цесия <sup>7</sup>

- Суброгацията представлява законова фикция <sup>8</sup>
- Суброгацията представлява трансмисия на вземане и акцесорни права <sup>9</sup>

Старият ЗЗД, както и Наполеоновият и Италианският граждански кодекс познават освен законната и договорната суброгация, като в чл. 157 (отм.) се посочвали два случая, в които е могло да се извърши договорна суброгация. Единият случай е когато трето лице плати на кредитора и кредиторът го поставя в правата, исковете, привилегиите и ипотеките, които има срещу длъжника. Това заместване е трябвало да стане едновременно с плащането, т. е. преди да бъде удовлетворен кредиторът и се погаси вземането му. Договорът се сключвал с кредитора.

Вторият случай е когато едно лице давало сума в заем за погасяване на точно определен дълг и заемният запис и разписката имат заверена дата, като в заемния запис е посочено, че сумата е взета в заем, за да направи точно определено плащане, а в разписката, издадена от кредитора, се посочва, че плащането е направено с парите, взети назаем от новия кредитор. Договорът се сключвал с длъжника. Тази суброгация е била наложена от едикт на Хенрих IV през 1601 г., с който се намалявала лихвата на рентата, за да се стимулират длъжниците да вземат нов заем за погасяване на стария и да бъдат стимулирани кредиторите да дават заем, като получат допълнително обезпечение <sup>10</sup>. Заместването е ставало без участието на кредитора, по силата на договор между длъжника и третото лице-заемодател. Договорът е бил само едно обещание и затова П. Венедиков в цитираното вече съчинение за суброгацията счита, че тук се касае по-скоро до законна суброгация, прехвърляне по силата на закона, каквото длъжникът не може да извърши <sup>11</sup>.

Законната суброгация се уреждала от чл. 158 на ЗЗД (отм.). Тя се отнасяла до лица, които имат интерес от плащането, т. е. които са били принудени да платят, за да не претърпят вреди, плащат в свой интерес, като в четири точки се посочват лицата, които имат интерес да платят чужд дълг. Това правило е било заимствано от Наполеоновия кодекс, чийто съставители стъпват на римски първоизточници. Уредените от ЗЗД (отм.) състави, при които се признавала законна суброгация, са следните:

1. В полза на лице, което също е кредитор, но не ползва привилегии, ипотеките, залози, каквито ползва кредиторът, комуто плаща;
2. В полза на купувача на недвижим имот, който плаща до размера на цената на ипотекарния кредитор и придобива ипотека върху собствения си имот;
3. В полза на тези, които са създадени наред с други — например съдлъжници и поръчители;
4. В полза на наследника по опис, който плаща със свои средства дълговете на наследството <sup>12</sup>.

В правната литература по това време е имало спор относно това дали четирите изброени случая в чл. 158 изчерпват законната суброгация и може ли да се из-

веде общ принцип, че суброгацията ex lege настъпва не само за лицата, изброени в чл. 158, а изобщо за лицата, които имат правен интерес да платят чуждия дълг<sup>13</sup>.

В сега действащия ЗЗД се урежда общ състав на законната суброгация в чл. 74 и отделни специални състави на законната суброгация. Договорната суброгация не се урежда изрично. Специални състави на законна суброгация, настъпваща по право, се уреждат в чл. 56 ЗЗД във връзка с неоснователното обогатяване на кредитор, получил плащане по грешка от друго лице, а не от длъжника; в чл. 146 ЗЗД се урежда суброгацията на платилия поръчител в правата на кредитора срещу длъжника и срещу третите лица, учредили ипотека или залог за чуждо задължение, но суброгацията срещу тях е частична, като срещу съпоръчители; в ал. 1 на чл. 155 на ЗЗД се урежда суброгацията в полза на приобретателя на заложена вещ или ипотекиран имот, който плати или претърпи принудително изпълнение и който встъпва в правата на удовлетворения кредитор срещу длъжника, поръчителите и срещу лицата, които по-късно от него са придобили от длъжника собствеността на други вещи, заложили или ипотекирани за същото задължение; в ал. 2 на чл. 155 на ЗЗД се урежда настъпването на суброгацията в полза на лицето, заложило или ипотекирало своя вещ за чужд дълг и плати или претърпи принудително изпълнение; в чл. 178 на ЗЗД се урежда встъпването в ипотечното право на удовлетворения кредитор, който е получил пълно или частично плащане на дълга от купувача до покупната цена. Встъпването е срещу последващи ипотечарни кредитори, като платилият ще ги изпревари в удовлетворяването си при евентуална публична продажба, предизвикана от тях, защото е встъпил в ипотечно право, което предхожда техните ипотечни права върху същия имот.

Общият фактически състав, при който настъпва суброгация по право, обхваща следните елементи:

- изпълнение на чуждо задължение
- изпълнението да е извършено не от длъжника, а от трето лице; само за трето лице, което не е длъжник, задължението е чуждо
- лицето, изпълнило чуждото задължение, е имало правен интерес да стори това, т. е. то е изпълнило чуждото задължение съзнателно, а не по грешка; за платилия чуждия дълг по грешка суброгацията настъпва само ако кредиторът добросъвестно се е лишил от документа за дълга или от обезпечението на задължението
- за третото лице след изпълнението да възниква регресно право срещу длъжника за възстановяване на изразходваните средства.

Измежду задължителните елементи от фактическия състав на чл. 74 ЗЗД основен е този за наличието на **правен интерес** от изпълнението на чуждия дълг. Затова в следващата част от изложението ще се разгледа въпросът за правния интерес на лицето, платило чуждия дълг.

В ТЗ в чл. 402 е уредена законна суброгация в полза на застрахователя, платил застрахователно обезщетение на увреденото лице при имуществено застрахо-

ване, който встъпва в правата на застрахования срещу причинителя на вредата. Аналогична норма се съдържа и в чл. 288 КТК <sup>14</sup>.

Законна суброгация е уредена и в чл. 485, ал. 3 от ТЗ в полза на менителничния поръчител, платил менителницата, в правата по нея срещу лицето, за което е поръчителствал, и срещу всички лица, които отговарят срещу това лице по менителницата.

### Част трета

#### ПРАВЕН ИНТЕРЕС НА ТРЕТОТО ЛИЦЕ

Един от елементите на фактическия състав, пораждащ суброгацията по чл. 74 ЗЗД, е наличието на правен интерес за третото лице да плати чуждото задължение. Затова се налага да се изясни понятието „интерес в гражданското право“ и в частност в облигационното и „правен интерес“ по смисъла на чл. 74 на ЗЗД и се види дали съвпадат, или се различават не само по структуриране на израза, но и по съдържание. В гражданскоправната литература интересът е изследван във връзка с изясняване същността на субективното право. **Интересът се определя като цел на упражняването на субективното право** и се определя от това кои потребности и на кои лица ще задоволява благо <sup>15</sup>. Други автори разглеждат интереса като **единство от субективни и обективни елементи**. Обективната страна са човешките потребности от материални и духовни блага, а субективната страна се изразява в това, че той е психическо явление на човешкото съзнание, субективно отражение в него на обективно съществуващите потребности, психическо отношение на гражданскоправния субект към материалните и духовните блага. И субективните права са правно средство за задоволяване на интереса <sup>16</sup>. Според В. Таджер интересът е в основата на упражняването на субективните права. Социалната функция на правото се изразява в задоволяване интересите на обществото <sup>17</sup>. Според Фаденхехт правният интерес от погасяването на чужд дълг е не просто личен интерес и правен интерес имат само лицата, посочени в чл. 158 на ЗЗД (отм.), за които настъпва суброгацията <sup>18</sup>.

П. Венедиков изключва от правния интерес моралния интерес, но и не приравнява всеки оценен в пари интерес до условие за настъпване на суброгацията. Правен интерес според него има лицето, което, ако не плати, ще бъде изложено на загуби. Пропускането на ползи не означава правен интерес при суброгацията, като дава пример с лице, което има свободни капитали и иска да ги вложи изгодно и сигурно, като заплати дълга на друго лице. Целта на суброгацията според него е да се предотврати настъпването на щети за третото лице <sup>19</sup>. Фаденхехт според цитираното в съчинението на П. Венедиков на с. 80 изключва възможността да се даде такова определение на понятието „правен интерес“, което да обхваща всички случаи, които има предвид чл. 158 на ЗЗД (отм.). П. Венедиков, анализирайки случаите на стария ЗЗД, при които се допуска суброгация по силата на закона, фор-

мутира правния интерес чрез последиците, които неизпълнението на чуждото задължение би предизвикало за третото лице, а те са следните: срещу третото лице може да се предяви иск за търсене на отговорност или срещу него може да се предприеме принудително изпълнение; третото лице може в резултат на неизпълнение на задължението от длъжника да изгуби свое право — например суперфиция или право на ползване, защото една публична продава би ги погасила; третото лице би се затруднило в упражняването на свое право<sup>20</sup>. Авторът по-скоро е посочил различни хипотези на наличен правен интерес. Към неговите изводи може да се добави, че неизпълнението на чуждото задължение и посочените неблагоприятни правни последици се намират в пряка причинна връзка.

В ГК на РФ се урежда преминаването на права на кредитора върху трето лице, изпълнило чужд дълг, в два случая: когато третото лице, ако не изпълни чуждия дълг, ще загуби права, които има върху имущество на длъжника, и когато то изпълнява, за да избегне претенции лично към него поради неизправност на длъжника. В първия случай цели да спаси свои права върху чуждо имущество, а във втория — да запази своето имущество<sup>21</sup>.

В съдебни решения на ВКС по повод изпълнение на чуждо задължение и спор относно това, дали е настъпила суброгация по смисъла на чл. 74 на ЗЗД, в мотивите са формулирани белези на правния интерес, а именно, че чл. 74 има предвид интерес на третото лице, в неговата правна сфера и че той представлява такава зависимост между отношенията кредитор — длъжник, която застрашава имуществените права на третото лице<sup>22</sup>. В друго съдебно решение на ВКС правният интерес се формулира като опасност от настъпване на неблагоприятни имуществени последици по отношение на изпълняващия чуждото задължение, и то във връзка с отношенията му с кредитора по вземането<sup>23</sup>. В тези решения се правят първите абстрактни формулировки в днешно време на правния интерес по чл. 74 ЗЗД, без да има позоваване на отделните хипотези на законна суброгация, уредени от сегашния ЗЗД или посочвани в правната литература, като са имани предвид уредените в чл. 158 на отм. ЗЗД фактически състави на изпълнение от трето лице, при които настъпва суброгацията. А именно в тях правният интерес се формулира като зависимост между отношенията длъжник — кредитор, която застрашава имуществените права на третото лице, и че правният интерес трябва да се търси в имуществената сфера на третото лице, а не на длъжника или удовлетворения кредитор, също и като опасност от настъпване на неблагоприятни имуществени последици по отношение на третото лице като резултат от отношенията между кредитора и длъжника, чието задължение е изпълнил. Възниква въпросът каква е причината досега пред теорията да не е стояло предизвикателството от по-подробно изследване на този въпрос и появата на спорове през последните години, свързани със суброгацията? Според мен това е свързано с по-слож-

ните търговски взаимоотношения, със засилване на диспозитивното начало и сключване на по-разнообразни по съдържание договори.

След изложеното могат да се направят следните изводи относно характеристиката на правния интерес по смисъла на чл. 74 ЗЗД:

- Има се предвид имуществен интерес
- Правния интерес трябва да го търсим в имуществената сфера на третото изпълнило лице
  - Правният интерес се предпоставя от съществуваща опасност за третото лице да настъпят неблагоприятни правни последици, ако длъжникът не изпълни задължението си, т. е. неизпълнението на задължението от длъжника и настъпването на неблагоприятните последици са в пряка причинна връзка. Ако интересът на третото лице не е продиктуван от взаимоотношенията на длъжника, чието задължение е изпълнено, и кредитора, който е удовлетворен, а от други обстоятелства, които нямат връзка с тях, не е налице правен интерес по смисъла на чл. 74 ЗЗД и затова суброгацията няма да настъпи
    - Опасността, която се стреми да избегне третото лице, е да предотврати търсенето на отговорност от него заради неизпълнение на длъжника или принудително изпълнение пак по същата причина и евентуално публична продажба на неговото имущество. Тази опасност може да се формулира като вероятност да се претърпят загуби, които имат една-единствена причина и тя е неизпълнението на конкретно задължение от титуляра му
      - Основание за изпълнението е да се удовлетвори кредиторът и да се встъпи в правата му<sup>24</sup>.

#### Част четвърта

### **НЕОБХОДИМА ЛИ Е ПРАВНА УРЕДБА НА ДОГОВОРНАТА СУБРОГАЦИЯ В БЪЛГАРСКОТО ПРАВО, ИЛИ ТАЗИ ФУНКЦИЯ МОЖЕ ДА СЕ ИЗПЪЛНЯВА И ОТ ДРУГ ПРАВЕН ИНСТИТУТ?**

От изложеното за правната уредба на суброгацията в правата на удовлетворения кредитор по сега действащия ЗЗД и по отменения ЗЗД се вижда, че в 1950 г. новият ЗЗД не е уредил договорната суброгация, както е правел това старият ЗЗД в чл. 157, ал. 1 и ал. 2. Може само да се предполага за мотивите за изоставяне на уредбата на договорната суброгация, ако не се видят какви са съображенията на вносителите на законопроекта или протоколите от обсъждането в Народното събрание. Предполагаеми са две причини, едната — че са надделели разбиранията, че суброгацията е цесия и може да се извърши с договор за цесия, или е счетено, че тенденцията е в опростяване на стоково-паричните отношения и не са необходими сложни правни конструкции, каквито са били тези за договорната суброгация по чл. 157 на стария ЗЗД.

Въпросът за договорната суброгация, т. е. дали може да се извърши такава, възниква на нова вълна със задължняването на фирми към банките и с поставянето на редица банки през предходните години под особен надзор, като по този начин бяха засегнати интересите на фирми, които съхраняваха паричните си средства в тези банки. За да не се замрази дейността на такива фирми, които не можеха да разполагат със средствата си, в немалко случаи фирмите, имащи депозити в банките, погасяваха кредитните задължения на фирми — длъжници към същите банки, посредством прихващане на техните вземания към задълженията им и уреждаха отношенията си с тях по възстановяване на изразходваните суми. Не бих могла да твърдя дали е имало подобни указания на БНБ или на МФ, но на практика подобни операции се извършваха през този период. Това не бяха прихващания по смисъла на чл. 104 на ЗЗД, защото субекти на вземанията и на задълженията бяха различни лица. След тези операции започнаха да възникват спорни правоотношения между фирмата, платила чуждия дълг, и фирмата-длъжник, което възроди интереса и проблема за договорната суброгация. В тези спорове един от често възникващите въпроси бе дали за третото лице, платило чуждия дълг, са настъпили *ipso jure* суброгационни права и могли ли са такива да настъпят в резултат на сключен договор за цесия. А от тях възниква и основният въпрос, който може да се раздели на две части:

1. Необходимо ли е да се уреди договорната суброгация, или тя може да се замести от цесията?

2. Може ли в съответствие с принципа за свободно определяне на съдържанието на договора страните да договорят суброгация в правата на удовлетворения кредитор? Това е основният въпрос, който ме провокира за написването на настоящата работа.

След като *de lege lata* не съществува договорна суброгация, защото не се урежда от закона, не е налице и правен интерес да се плати чуждото задължение към банката, какъвто изисква чл. 74 ЗЗД, то отношенията между банката и длъжника и фирмата — неин кредитор, платила чуждия дълг, породени от постигнато споразумение между тях, могат да се квалифицират по различен начин в зависимост от това с кого платецът на чуждия дълг е постигнал споразумение — с банката или с длъжника. Ако споразумението е с длъжника и третото лице му е прехвърлило вземането си към банката (цедирала го е), длъжникът се сдобива с насрещно вземане и ще може да се извърши прихващане на вземането за кредит и цедираното вземане по депозита. Ако споразумението е постигнато с банката по нейна инициатива, без да има такова между длъжника по кредита и фирмата с блокиран депозит, последната, плащайки чуждия дълг, върши чужда работа без пълномощие от длъжника, от което последният се обогатява. Платилият чуждия дълг ще разполага с иска на водещия чужда работа. И в двата случая не настъпва суброгация по чл. 74 ЗЗД поради липса на правен интерес. А при първата хипоте-



за не е налице плащане на чужд дълг, а цесия на вземане, което се придобива от лице-длъжник на длъжника по цедираното вземане, за да може да се извърши прихващане на насрещни вземания на вече идентични субекти.

Възможно е да се коментира и трета хипотеза на развитие на отношенията, ако по споразумение с банката фирмата, имаща средства на депозит в нея или по разплащателна сметка поеме да плати чуждия дълг със средства от сметката си в банката чрез вътрешна операция, банката се явява едновременно длъжник и кредитор към едно и също лице, т. е. налице са условията да се извърши прихващане на две насрещни вземания до размера на по-малкото. Разликата между първата и третата хипотеза е, че чрез два различни правни способа — цесия и заместване в дълг, се създават условия за извършване на прихващане.

Така в тези житейски хипотези възниква въпросът следва ли да се уреди в нашето право договорната суброгация, или същият резултат може да се постигне и чрез цесията? Такова е разбирането на П. Венедиков в цитираното съчинение, като приема, че договорната суброгация е договорна цесия, а законната суброгация — законна цесия, т. е. че договорната суброгация е вид цесия и че няма нужда от специален текст, като има предвид текста на чл. 157, т. 1, когато договорът за суброгация се сключва между третото лице и кредитора. Счита, че този договор е договор за цесия, като се разграничава по думите си от общото мнение, което приема, че договорната цесия и договорната суброгация са две различни неща<sup>25</sup>. Изразителите на общото мнение виждат разликата между договорната цесия и договорната суброгация в основанието, че при цесията то е покупка на вземането, а при суброгацията — изпълнение на задължението (*causa solvendi*) и удовлетворяване на кредитора; във фикцията при суброгацията, че вземането на кредитора продължава да съществува и след удовлетворяването му, докато при цесията дългът се погасява с плащането и вземането на цесионера продължава да съществува в действителност до този момент; че при цесията се плаща от длъжника, а не от трето лице; че ако при цесията се окаже, че вземането не съществува, цедентът ще дължи обезщетение при възмездната цесия, докато при суброгацията суброгиращият в правата на кредитора разполага с иск за връщане на платеното като платено без правно основание<sup>26</sup>.

След проследяване на спора, който е вървял по времето, когато в стария ЗЗД се е уреждала договорната суброгация — дали тя представлява договорна цесия и дали е излишен специалният текст за нея, струва ми се, че наново назрява този въпрос — да се уреди ли договорна суброгация извън тази по чл. 74 ЗЗД, която настъпва по право, или ще може чрез цесия удовлетвореният кредитор да прехвърля правата си върху третото лице, което го е удовлетворило. Присъединявам се към така нареченото общо мнение в миналото време, т. е. преобладаващото мнение, че има разлика между двата договора. Различно е основанието за плащане, така както вече се изтъкна, но според мен съществената разлика е в това, че

при суброгацията трябва да се приеме една фикция, че правата на удовлетворения кредитор продължават да съществуват и след удовлетворяването му, за да има в какво да се суброгира платилото лице, тъй като по всички правила с удовлетворяването му се погасява и вземането му, а заедно с вземането — и всички съпровождащи го акцесорни права и така удовлетвореният кредитор вече не разполага с права, които да прехвърли върху третото лице. Плащането, макар и от трето лице, а не от длъжника, погасява дълга, вземането и акцесорните права. Необходима е фикция, т. е. да се приеме за съществуващо едно положение, което в действителност не съществува, а то е, че вземането и другите права на удовлетворения кредитор продължават да съществуват. Това е фикция, а фикцията е юридическа техника, чрез която се смята за съществуваща ситуация, която не съществува реално, която явно противоречи на реалността<sup>27</sup>. А фикциите са законодателна техника и могат да се установяват само от закона. Страните на една сделка не могат да установяват фикции<sup>28</sup>. Следователно фикцията, че правата на удовлетворения кредитор съществуват и след удовлетворяването му, лежи в основата на законната суброгация по чл. 74 ЗЗД. За да съществува договорна суброгация, законът също трябва да допусне съществуването на такава фикция, че правата на кредитора, който получава плащане от третото лице, продължават да съществуват, за да може да встъпи в тях платилото лице. Затова и отмененият ЗЗД в чл. 157, ал. 1 и ал. 2 изисква в първата алинея третото лице да се задължи да плати чужд дълг и едновременно с това кредиторът да му прехвърли вземането, а във втората алинея — в разписката, издадена от удовлетворения кредитор, да се посочи, че плащането е извършено със средства от заема, взет от третото лице, което се суброгира в правата на удовлетворения кредитор. Заемодателят е косвен платец, дава средствата срещу обезпечението да бъде суброгиран в правата на кредитора. В състава на втората алинея, ако се приеме, че кредиторът прехвърля вземането си върху третото лице, дало средствата за плащане, то той няма да има вече вземане, което да се удовлетвори, и дълг, който да се погаси. Ако приемем, че третото лице, дало средствата за плащане, поема дълга, то ще плати свой дълг, а не чужд дълг, т. е. и тук не може да се обоснове суброгация с поемането на дълг, а права може да прехвърли само лицето, което ги притежава и е сключило договор за това, а по състава на ал. 2 на чл. 157 кредиторът не е страна по договора, а длъжникът и третото лице. Или и чрез института „поемане на дълг“ също не може да се обясни суброгацията. **Приемаме схващането, че суброгацията е невъзможна без фикцията, че правата на кредитора продължават да съществуват и след удовлетворяването му, която да влезе в действие, когато дългът се погаси от трето лице, което няма правен интерес да направи това и за него не настъпва суброгация по право, а трябва да се договори за прехвърляне на правата заедно с уговаряне на плащането на чуждия дълг. Изводът е: 1. Цесията по чл. 99 ЗЗД и поемането на дълг чрез заместване на длъжника не може да за-**

места договорната суброгация, защото цесионерът купува вземането или го придобива на друго основание, но не плаща чуждия дълг и той продължава да съществува и след цесията. Плащането става не от трето лице, а от длъжника-титуляр, който има вече за кредитор цесионера, т. е. не се плаща чужд дълг, а собствен дълг, но към нов кредитор; 2. Има разлика между встъпване в права и встъпване в права на удовлетворения кредитор; 3. Не всяко встъпване в права е суброгация, а само това, което има обезпечителна цел, каквато е налице при встъпване в правата на удовлетворения кредитор; 4. Договорната суброгация трябва да се съгласува едновременно с плащането на чуждия дълг, за да влезе в действие евентуално допуснатата от закона чрез изрична уредба фикция, че вземането продължава да съществува. Страни по този договор ще бъдат кредиторът и третото лице, негов предмет — погасяването на чуждия дълг и преминаване на правата на кредитора върху третото лице.

Необходимо е договорната суброгация да се уреди дори и само в ТЗ, тъй като се създава допълнителна възможност за намаляване на задължениостта на някои лица чрез поемане на нов дълг при по-облекчени условия, а също и се регламентира правна конструкция, която дава възможност за по-голяма гъвкавост в търговските взаимоотношения с участието на банки или други кредитори.

Следващият въпрос, който логически възниква, е след като страните на един договор имат право съгласно чл. 9 на ЗЗД сами и свободно да определят съдържанието му, стига да не противоречи на повелителни норми на правото и на морала, каква пречка има те да уговорят прехвърляне на правата от кредитора след удовлетворяването му и защо е необходимо да се създава норма, която да урежда договорната суброгация. Считаю, че без законът да урежда сключването на договор за суброгация, не може да се постигне желаният резултат, макар и две лица да сключат такъв договор, с който да уговорят едното да плати чуждия дълг, а кредиторът да му прехвърли правата си. Суброгацията няма да настъпи, защото с плащането на чуждия дълг ще се погаси и вземането, ще престане да съществува, защото целта на изпълнението ще е постигната, ще е постигната и целта на облигационното отношение, чийто елемент е и платеният дълг и третото лице няма да има в какво да встъпи. **Законовата уредба на договорната суброгация ще създаде фикцията, че кредиторът, макар и да е удовлетворен, вземането му продължава да съществува и в него се суброгира третото лице. По договорен път такава фикция не може да се създаде, тя трябва да е създадена от закона и да влезе в действие при сключване на договор, с който се поема задължение за плащане на чужд дълг от трето лице, което няма такъв правен интерес, какъвто изисква чл. 74 ЗЗД, за да изпълни чуждия дълг, но има свои лични имуществени интереси, които го карат да предприеме по споразумение с кредитора плащането на чуждия дълг. Такова трето лице трябва да има допъл-**

нително обезпечение наред с регреса, че ще си върне разходваните средства или ще ги компенсира по друг начин, съгласуван предварително с длъжника.

Като заключение по-сложните икономически и финансови отношения, които възникват с различните нови форми на търговия, с появата на нови финансови инструменти, което преплита в различни взаимоотношения правните субекти, считам, че налагат *de lege ferenda* уреждането на договорната суброгация чрез договор между кредитора и третото лице.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Историческите сведения за развитието на института са взети от **Венедиков, П.** Встъпването в правата на удовлетворения кредитор в римското и българското гражданско право, С., 1938, Годишник на Софийския университет, Юридически факултет, т. XXXIII, 10, 1937/1938, с. 3—45 и същия автор, Римско частно право.

<sup>2</sup> За действието на *litis contestatio* вж. **Андреев, М.** Римско частно право, С., 1966, с. 66 и сл.

<sup>3</sup> **Pothier**, *Obligations*, 566 в цит. съч. на **П. Венедиков** от 1938, с. 66.

<sup>4</sup> **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 54.

<sup>5</sup> **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 54.

<sup>6</sup> **Апостолов, И.** Облигационно право. Част първа. Общо учение за облигацията, С., 1990, с. 221; **Планиол, М.** Елементарно ръководство по гражданско право, С., 1930, с. 172.

<sup>7</sup> Вж. относно схващанията за същността на суброгацията в **Голева, П.** Облигационно право, С., 2001, с. 135.

<sup>8</sup> Вж. **Кожухаров, А.** Облигационно право. Общо учение за облигационното отношение, С., 1992, с. 201.

<sup>9</sup> **Планиол, М.** Цит. съч., с. 166.

<sup>10</sup> Вж. **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 132.

<sup>11</sup> **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 62.

<sup>12</sup> Вж. **Диков, Л.** Лекции по гражданско право. Том III. Облигационно право. Обща част, С., 1932, с. 272.

<sup>13</sup> Л. Диков приемал, че случаите на законна суброгация са изчерпателно изброени в чл. 158 и за други лица тя не настъпва — вж. **Апостолов, И.** Облигационно право. Част първа. Общо учение за облигацията, С., 1990, с. 221; П. Венедиков в своето съчинение за суброгацията, изхождайки от първоизточниците на Наполеоновия граждански кодекс във френското право и главно Pothier, който разглежда широко суброгацията, и тълкувайки чл. 143 от ЗЗД (отм.) и прилагайки *argumentum a contrario*, стига до общия принцип, че всяко лице, което, имайки правен интерес да плати чужд дълг, за него настъпва суброгацията. Вж. **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 64—75.

<sup>14</sup> **Голева П. В.** Суброгация, регрес и давност при застрахователните отношения приема, че тук е налице суброгация, а не регрес — вж. Търговско право, бр. 1, 2003, с. 7—11.

<sup>15</sup> Вж. **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Том първи, С., 1995, с. 159.

<sup>16</sup> Вж. **Рачев, Ф.** Обща теория на гражданското право, С., 1997, с. 210—211.

<sup>17</sup> Вж. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял първи, С., 1972, с. 191.

<sup>18</sup> **Фаденхехт, Й.** Правна мисъл, III, с. 592 и сл.

<sup>19</sup> Вж. **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 80 и сл.

<sup>20</sup> **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 88—89.

<sup>21</sup> Вж. **Сарбаш, С.** Исполнение договорного обязательства третьим лицом. — *Хозяйство и право*, бр. 3, 2003, с. 20—22.

<sup>22</sup> Вж. реш. № 773/15.07.2002 г. по гр. д. № 1534/2001 г., V г. о., докладчик К. Чутуркова в Бюлетин на ВКС, 8/2002.

<sup>23</sup> Вж. реш. № 984/4.06.2002 г. по гр. д. № 1677/2001г., V г. о., докладчик Т. Райковска в Бюлетин на ВКС, 12/2002.

<sup>24</sup> Вж. също **Сарбаш, С.**, цит. статия, с. 21, който цитира мотиви към Проект Гражданского уложения Российской империи, в който се разграничават две основания при изпълнение на задължение от трето лице и в случаите, когато настъпва суброгация, основанието за изпълнение от третото лице е да се придобият правата на удовлетворения кредитор. Когато изпълнението не е съпроводено със суброгация, се погасява задължението и всички обезпечения и привилегии, които го съпровождат.

<sup>25</sup> Вж. **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 54.

<sup>26</sup> Вж. **Венедиков, П.** Цит. съч., с. 55—57 и **Апостолов, И.** Цит. съч., с. 211.

<sup>27</sup> Вж. **Бержел, Жан Луи.** *Обща теория на правото*, С., 1993, с. 352.

<sup>28</sup> Така е по **Таджер, В.** Цит. учебник, с. 111.

## IS THE LEGAL SETTLEMENT OF THE INSTITUTE OF THE CONTRACTUAL SUBROGATION NECESSARY FOR THE BULGARIAN LAW?

*by Zlatka Sukareva*

### *Summary*

This article announces certain arguments in favour of the statement that in our legislation system it is necessary for the institute of the contractual subrogation to be settled. The currently operative Law on Obligations and Contracts, adopted on 1950 and put into effect since 01.01.1951 settles only the institute of legal subrogation, but the complication of the market necessitates also such a legal construction as the contractual subrogation. It cannot be replaced by a cession or by *expromissio* (i. e. assuming of a debt) because in the case of subrogation there is a fiction that the takings of a creditor continue to exist even after its remedy (satisfaction) and it is assumed by a third party, and as for the fictions they are to be created only by the force of law. Due to the same reason, the contractual parties cannot negotiate any cession (transfer) of rights of the satisfied creditor to a third party and if they do so the transaction shall lack its subject, notwithstanding the provisions of article 9 of Law on Obligations and Contracts allowing free defining of the contents of the contracts.

---

# ДИСКУСИИ

---

## ЗА ТРУДОВОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ И НЕГОВАТА ПРАВНА УРЕДБА

*Емил Мингов\**

1. Поради своята значимост проблематиката, свързана с трудовото правоотношение, винаги е била в центъра на вниманието на законодателя и на науката за трудовото право. Особена актуалност придоби тази проблематика в периода на преход към пазарна икономика след 10 ноември 1989 г. В този период, белязан от започналите дълбоки политически и икономически промени в обществото ни, бяха отправени предизвикателства, свързани с налагащите се изменения в правното регулиране на трудовите отношения. Новите реалности наложиха необходимостта от преосмисляне на субектите и съдържанието на регулираните до този момент от трудовото право обществени отношения. Този процес беше съпроводен от една особеност, която даде своето отражение при създаването на адекватна на промените правна уредба на трудовите отношения — наличието на приет през 1986 г. в условията на централизирана планова икономика с фиксирано определяне на условията на труда Кодекс на труда. В периода на преход към пазарна икономика не се създаде нова уредба на трудовите отношения, а се възприе подходът на изменение и допълнение на приетия при други условия Кодекс на труда. Колкото и основателно да беше това, като се положиха усилия мащабът на промените да съответства на променените обществени отношения, изменената уредба запазваше структурата си, което невинаги даваше възможност за изграждане на стройни

---

\* Доцент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

правни конструкции. Този подход и рамките, в които се извършваха промените, бяха предизвикателство и за теорията. Той не можеше да не даде отражение върху създаваните от доктрината конструкции и схващания относно понятието за трудовото правоотношение и неговата същност, видове, съдържание и ефективност в регулирането на обществените отношения, свързани с наемния труд.

2. Една от съществените задачи, които промените в обществото поставиха пред трудовоправната теория, беше свързана с теоретическото осмисляне и обяснението на новите обществени отношения между колективните субекти на трудовото право — органите на работниците и служителите (общо събрание, работнически представители), синдикалните и работодателските организации. Къде попадат те и в какво съотношение следва да се разглеждат с отношенията по предоставяне на работната сила от отделния работник или служител на конкретния работодател? На този въпрос законодателят не дава отговор, тъй като воден от прагматични съображения, изгражда правната уредба на регулиране на новите трудови отношения **наред и паралелно** с вече утвърдените правни решения за индивидуалното трудово правоотношение. Затова и употребеният в Кодекса на труда термин „трудова правоотношение“ се отнася само до индивидуалното трудово правоотношение. С приемането на ЗУКТС през 1990 г. и измененията на КТ през 1992 г. законодателят установи и още един вид правоотношения, които имат за цел защита на общия, колективен работнически и работодателски интерес. Тях законодателят не определи по начин, който би позволил да се „вместят“ във вече употребения термин „трудова правоотношение“, а ги уреди прагматично по начин, с който се постига целта на създаването им — сдружаване на работниците и служителите и работодателите, тристранно сътрудничество, колективен трудов договор, доброволно уреждане на колективните трудови спорове и стачка. В теорията те бяха наречени „колективни трудови правоотношения“, каквито съществуват във всички страни с развита пазарна икономика <sup>1</sup>. Това беше новост и безспорен принос на теорията, която създаде едно ново понятие наред с вече познатото, установено и задълбочено изследвано понятие „индивидуално трудово правоотношение“ <sup>2</sup>. Наличието на индивидуални и колективни трудови правоотношения постави и необходимостта от теоретично изясняване на съотношението, в което се намират. По този въпрос, както е известно, няма единодушие в правната литература. Дискусията се води основно относно възможността да се конструира общо родово понятие „трудова правоотношение“, включващо в себе си както индивидуалното, така и колективното правоотношение. Застъпват се две противоположни становища, всяко от които има своите сериозни аргументи.

Според едното от изразените становища индивидуалното и колективното трудово правоотношение са видове на едно общо родово понятие „трудова правоотношение“ <sup>3</sup>. Общото родово понятие е възможно да се конструира, защото и еди-

ният, и другият вид правоотношения регулират обществени отношения, свързани с труда. А щом това е така, родовото понятие най-точно следва да отрази същината на самото трудово право като обособен клон от правото, предназначен да регулира трудови отношения въобще.

Логическата издържаност на тази теоретична конструкция е спечелила множество привърженици. Тя е ясна, подредена, стройна и дава достатъчна представа за наличието и мястото на двете категории правоотношения — индивидуалното и колективното. Изграждането ѝ се основава на наличието на общи за двете правоотношения признаци, които ги събират в общ род — общия им предмет, сходството в субектите и уреждането им с трудовоправни норми. На основата на това се дава определение на трудовото правоотношение като *уредено от трудовоправните норми правоотношение, което възниква при или по повод предоставянето на работната сила от работника или служителя на работодателя, определя условията на нейното предоставяне и използване и съдържа произтичащите от това права и задължения, както и тяхната защита и самозащита*<sup>4</sup>.

В рамките на така определеното родово понятие се очертават и особеностите на двата вида правоотношения — индивидуалното и колективното, отликата между които се основава на различния интерес, който обслужват, различните субекти и съдържание на всяко от тези правоотношения, както и различните юридически факти, които ги пораждат.

Различията, придаващи самостоятелен облик на двата вида правоотношения, са в основата на противоположното становище. Като се подлагат на критичен анализ аргументите, обосноваващи тезата за родовото понятие „трудово правоотношение“, се стига до извода, че е невъзможно да се конструира подобна правна фигура. Ако в обосновката на родовото понятие за трудово правоотношение се признава, че субектите и юридическите факти, от които се пораждат двете категории правоотношения, са различни, че интересът, който обслужват индивидуалните и колективните правоотношения, е различен, то няма основание за извода, че може да се конструира общо родово понятие „трудово правоотношение“<sup>5</sup>.

Аргументацията на тезата за две различни категории индивидуално и колективно трудово правоотношение едва ли може с лека ръка да бъде пренебрегната. Още повече, че в нейна подкрепа е както изграденото законодателство, така и част от изгъкнатите съображения за индивидуализиращите белези на всеки един от двата вида правоотношения. Нима Кодексът на труда, когато употребява понятието „трудово правоотношение“, няма предвид само индивидуалното трудово правоотношение? Чл. 1, ал. 2 говори за отношения по предоставяне на работната сила, което е предмет на индивидуалното трудово правоотношение, глава IV КТ е озаглавена „Колективен трудов договор“, но никъде не се споменава за трудово правоотношение (като съдържание на възникналото от колективен трудов дого-



вор правоотношение). В чл. 357 от Кодекса на труда изрично са отделени споровете по трудовото правоотношение от колективния трудов договор. Дори в определението за родовото понятие трудово правоотношение като че ли се създава впечатление за наслагване и механично събиране едно до друго на индивидуалното и колективното правоотношение, като се посочват индивидуализиращите им белези, определящи различния им предмет — **при и по повод** предоставяне на работната сила от работника или служителя на работодателя и **определяне на условията** за нейното предоставяне и използване, **съдържание като съвкупност от права и задължения**, както и тяхното **саморегулиране и самозащита**.

Струва ми се, че изтъкнатите съображения в полза на разбирането за две различни категории правоотношения, въпреки тяхната значимост, не дават основание за категоричен извод относно невъзможността теорията да използва едно общо понятие за трудово правоотношение.

Преди всичко съмнителна е възможността да се говори за трудово право въобще, без да се конкретизира дали става дума за индивидуално, или колективно право, а да е необходимо да се конкретизира всеки път за какво правоотношение, регулирано от трудовото право, става дума — индивидуално или колективно.

На второ място, аргументите, черпени от законодателството, отразяват особеностите на правното регулиране на трудовите отношения у нас в етапа на преход. Но това не дава основание да се направи изводът за невъзможност в теоретично отношение да се конструира едно общо понятие за трудово правоотношение. Защото ако законодателният подход е продиктуван от прагматични съображения, задача на теорията е да се издигне на такова ниво на абстракция, която въз основа на правните разрешения да създаде обобщаващо понятие, което невинаги е необходимо да бъде следвано от законодателя. С оглед на степента на абстракция изграждането на подобно понятие следва да елиминира множеството индивидуализиращи белези на двата вида, поради което по необходимост ще бъде бедно на съдържание. Но това е неизбежно предвид малкия брой общи родови белези. Въпросът е кои следва да бъдат те?

Ако трудовото правоотношение е едно регулирано от трудовоправните норми правоотношение, то негов предмет са отношенията на наемния труд. Те са причината за законодателната интервенция и осъществяване на регулирането, а оттам и за възникване на трудовото правоотношение. Дали ще се касае за предоставяне на работна сила, за условията, при които тя ще се отдава, или за отношения, непосредствено свързани с трудовите, е без значение. Защото те винаги са свързани с **наемния труд**. Отношения, които се пораждат във връзка с него, регулират трудовото право и като последица от това страните придобиват съответно качеството работник или служител и работодател със съответни права и задължения на всеки от тях. Затова и едните, и другите могат да се сдружават и да защитават общия си

интерес чрез съгласуване и консултации, да осъществят колективно преговаряне и да включат в действие механизмите за решаване на трудовите спорове. Центърът, фокусът на правното регулиране винаги са отношенията, свързани с наемния труд. Поради това и този белег, колкото и абстрактен да е, е общият белег, който се отнася както към единия, така и към другия вид правоотношения и дава облика на родовото понятие, към което те се отнасят. Извеждането на този белег и елиминирането на видовите особености на индивидуалното и колективното трудово правоотношение позволява да се определи родовото понятие за трудово правоотношение като *регулирано от трудовоправните норми правоотношение, уреждащо отношенията на наемния труд*. Вярно е, че като белег на правоотношението се сочи само неговият предмет, но останалите белези, с които се характеризира всяко правоотношение, се определят имплицитно чрез предмета. С оглед на субектите само при отношения на наемен труд може да има работници и служители и работодатели и техни образувания (общо събрание на работниците и служителите, синдикални и работодателски организации). Ако това са отношения на наемния труд, субектите им не могат да бъдат други, независимо дали става дума за трудови отношения, или за такива, непосредствено свързани с трудовите.

Съдържанието на разглежданото правоотношение също е обусловено от посочения предмет. Това са права и задължения на наемните работници и служители и на работодателите, които ги наемат, свързани с престирането на работната сила и условията, при които става това. По такъв начин, ако е необходимо да се включат и тези имплицитно съдържащи се в предмета белези, трудовото правоотношение може да бъде определено като *регулирано от трудовоправните норми правоотношение между работника или служителя и работодателя и техните образувания, което урежда отношенията на наемния труд и съдържа произтичащите от това права и задължения*.

3. Проблематиката, свързана с трудовото правоотношение, обхваща и множество сериозни въпроси относно начина, по който се постига регулирането на трудовите отношения. Защото правната уредба невсякога е на висотата на изискванията на изменените и изменящите се обществени отношения. Не може да не се признае, че предприеманите в една или друга посока законодателни решения невинаги бяха адекватни на променената обществено-икономическа обстановка. Това доведе в много случаи до сериозно накърняване на правата на работниците и служителите. В частния сектор повсеместно се практикува уговаряне на работа при минимална работна заплата и дори при условията на непълно работно време, въпреки фактичeskото полагане на труд при пълно работно време, нерегламентирано се удължава работното време, не се заплащат редица допълнителни възнаграждения (за прослужено време, за извънреден труд и т. н.). Защо е допустимо това, ако трудовото законодателство се гради на конституционни закрепения

принцип на закрилата на труда? <sup>6</sup> Причините са много, но основната според мен се корени в изоставане на съзнанието от превърналите се в реалност мечти за собственост. Придобиването на собствеността върху средствата за производство от частни лица превърна собствениците в реални работодатели, чиито интереси диктуват поведение, насочено към ограничаване на трудовите права на работниците и служителите. Периодът на преход към пазарна икономика прибави и сложилите се отношения на икономическо неравенство, в които икономически силната страна — работодателят, налага волята си над работниците и служителите много често в противоречие на разпоредбите на КТ. При това положение за работниците и служителите разпоредбите на трудовото ни законодателство се превръщат в къс хартия, който няма особено значение. Много по-важни са реалните отношения вътре в предприятието, отколкото позоваването на разпоредбите на КТ или съдържанието на възникналото трудово правоотношение. Така сложилите се фактически отношения пораждат апатия и примиренчество и сред общностите на работниците и служителите. Ако това не е така, защо не дава очаквания резултат правната регламентация на уреждането на колективните трудови спорове? Защо е тази липса, особено в последно време, на колективни трудови спорове — няма искания за помирение и посредничество, защо не заработи механизмът на доброволния трудов арбитраж, защо няма стачки? Наивно би било да се мисли, че всички са толкова доволни, че няма основания за спорове между работници и служители и работодатели. По-скоро липсата на ефективност е в основата на апатията и отказа от колективни действия. Само ако проследим един процес на неуспешни действия по сключването на колективен трудов договор, ще се види, че уредбата не е ефикасна. Какво става, ако работодателят откаже да преговаря за сключване на колективен трудов договор? На практика нищо. Уредбата в чл. 52, ал. 2 и 3 КТ не дава оптимизъм за понасянето на някакви неблагоприятни последици от работодателя <sup>7</sup>. От друга страна, може да се завърже безкраен спор относно начина на даване на необходимата информация на синдикалната или синдикалните организации или доказване на действителния брой на членовете им при поискване от работодателя, тъй като синдикалните ръководства отказват предоставянето на списъци. Ако пък се тръгне по реда на Закон за уреждане на колективните трудови спорове, той има за цел повече да уреди стачката, отколкото да я предотврати. Създаден през 1990 г., Законът за уреждане на колективните трудови спорове е рожба на една друга действителност и дори и с промените със създаването на Националния институт за помирение и арбитраж не може да отговори на изискванията на днешното време.

Явно нещата не могат да продължават така, защото това означава регрес както в морала на обществото, което ще лицемери, че имаме трудово законодателство, съобразено с достиженията на развитите западноевропейски държави, така и

в отношенията между работодателите и работниците и служителите, в които последните ще бъдат принудени да преглъщат и по-големи нарушения на техните трудови права, убедени в непоклатимостта на така сложилите се фактически отношения.

Следва да се признае, че изходът от това положение не е лесен. Задачата на законодателя и на науката за трудовото право не е само да каже „защо“, но и „как“. Защото ефектът от правното регулиране трябва да се почувства и екзистенциално в полето на труда, за да има правното регулиране необходимия ефект. В контекста на разглежданата проблематика въпросът е следва ли да се предприемат още някои законодателни стъпки, необходимо ли е наличието на още правни средства, за да се избегне фалшът, съществуващ на практика по създадените индивидуални трудови правоотношения? Струва ми се, че отговорът на този въпрос е положителен. Защото народопсихологията ни е такава, че работниците и служителите трудно могат да бъдат убедени в необходимостта първо да е защитен колективният им интерес, за да може всеки да се надява, че **само тогава** е възможно да бъде защитен неговият личен интерес. Тогава остава единствено възможно включването на нови и нови правни средства, които да доведат до съвпадане на правно дължимото с фактически извършеното. Пример в това отношение е промяната на чл. 62 и чл. 63 КТ от 02.01.2003 г. относно задължителната писмена форма и регистрацията на сключените трудови договори в териториалните подразделения на НОИ, което е постижение на трудовото ни законодателство по отношение защитата на интересите на работниците и служителите. Като стъпка в мерките, предприети от законодателя в посока на реална защита на интересите на работниците и служителите, това решение заслужава подкрепа, но само не е достатъчно. Необходимо е то да бъде последвано и от други мерки.

На първо място, мисля, че е необходимо да се установи диференциран механизъм на минималната работна заплата по професии и икономически дейности. Дали това ще се осъществи чрез механизма на колективното преговаряне, или по нормативен път, е въпрос на тактика, но следва да бъде направено. По този начин ще се създаде увереност у трудещите се относно защитата на едно от най-съществените им права по трудовото правоотношение — правото им на трудово възнаграждение<sup>8</sup>. Едва ли това ще бъде фатално за работодателите. Опитът с установяването на т. нар. осигурителни прагове, т. е. минимални размери на осигурителните доходи по професии и икономически дейности, и сега на места доведе до определяне на такива размери и на трудовите възнаграждения. И това не се оказало непреодолимо препятствие пред работодателите, за да продължат да осъществяват икономическата си дейност.

На второ място, следва да бъдат засилени правомощията на Инспекцията по труда по отношение на нарушителите на трудовото законодателство. Имам пред-

вид разширяване гамата на принудителните административни мерки, предвидени в чл. 404 КТ, и по-специално предвиждане на възможност за спиране на дейността на предприятия и производства, в които се констатира осъществяване на дейност не по установения ред и съответно без регистрация и без да се сключват трудови договори. В тези случаи следва да се предвиди и специален състав на административнонаказателна отговорност на провинилите се лица. Тези промени се налагат и в защита на интереса на добросъвестните работодатели, защото е публична тайна тяхното недоволство по отношение на липсата на контрол на такива субекти, които пряко ги увреждат с нелоялната си конкуренция. Последните на практика са в по-изгодно положение, защото просто „липсват“ в правния мир. Тях не ги проверяват контролни органи, не плащат данъци, осигуровки и т. н. В това ще намери израз и принципът на **реалност и гарантираност на трудовите права и задължения**, ако се схваща по този начин.

На трето място, следва да се помисли за ожесточаване на режима на санкциите при нарушения на трудовото законодателство. Опитът с фиксирания висок размер на глобите по чл. 414, ал. 3 КТ показва, че подобен подход е правопрпорционален на старанието на работодателите да спазват трудовото законодателство. Изкуството и тук е в мярката, тъй като прехвърлянето на границите води до негативен резултат — корупция, несъбираемост, социално напрежение и т. н.

На следващо място, сериозна законодателна намеса е необходима в правното регулиране на колективното трудово договаряне и уреждането на колективните трудови спорове.

По отношение на колективния трудов договор в гл. IV КТ е необходимо да се прецизира материята относно задължението на работодателя за преговаряне и представяне на информация (чл. 52 КТ). Неизпълнението на тези задължения следва бъде съпроводено с определен размер на обезщетение за нарушаване на трудовите права на работниците и служителите, лишени от възможността да уговорят по-добри условия за предоставяне на работната си сила. Ако има и други вреди, следва да бъде указан начинът, по който те да бъдат търсени.

Немаловажен въпрос е и уреждането на възможността да се сключи национален колективен трудов договор. Такова ниво не е предвидено в разпоредбата на чл. 51 КТ, но това не означава, че законодателят изключва подобна идея. За подобен вид колективен трудов договор се споменава в чл. 53, ал. 3 КТ, в който се споменава за колективен трудов договор с национално значение, но някак „мимоходом“, като идея, без тя да е развита в закона.

От преуреждане се нуждае и материята на ЗУКТС. В него следва да намерят място не само колективните спорове на работниците и служителите, а и на още една категория служещи — държавните служители. Освен това е необходимо последователно да се прокара принципът, че основният способ за решаване на ко-

лективните спорове е доброволният — непосредствени преговори, посредничество, помирение, трудов арбитраж, като подробно се уредят процедурите за тяхното осъществяване. Сега те са уредени твърде схематично, като по отношение на помирението и посредничеството изготвянето на правилата е възложено на Надзорния съвет на Националния институт за помирение и арбитраж. Освен че по този начин твърде често и субективно правилата могат да бъдат променяни, тази материя следва да бъде уредена на съответстващото ѝ се систематично място в закона. Може да се помисли и за включване на механизма на посредничество и помирение като необходимо условие за законосъобразно провеждане на стачката, както това е установено за непосредствените преговори в чл. 16, т. 2 ЗУКТС.

По отношение на стачката е необходимо преразглеждане на правилото за кворума в чл. 11, ал. 2 ЗУКТС — повече от половината от работниците и служителите в съответното предприятие. Препоръките на Експертния комитет към МОТ е в кворума да не се включват лицата, които са в законоустановен отпуск, тъй като обратното в много случаи препятства упражняването на това право.

Не на последно място е наложително и внасяне на изменения в административнонаказателната отговорност при нарушаване на ЗУКТС, тъй като определените размери след деноминацията на лева са повече от символични и позволяват извършване на нарушения при провеждане на стачка или локаут, без особено да засягат интересите на провинилите се лица.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> У нас този термин в трудовоправната теория беше въведен от проф. В. Мръчков (вж. **Мръчков, В.** Източници и субекти на колективните трудови отношения. — Правна мисъл, 1984, кн. 3, с. 15—29; **от него:** За подхода при изработването, обхвата и съдържанието на новия Кодекс на труда. В: Правни проблеми в светлината на партийната концепция на новия Кодекс на труда, С., Профиздат, 1984, с. 44—45; Индивидуално и колективно трудово право. — Съвременно право, 1994, кн. 3, с. 28—37; Трудово право. Обща част, С., Сиби, 1996, с. 277—294; Трудово право, III прераб. и доп. изд., С. Сиби, 2001, с. 163—172). Терминът „колективно трудово правоотношение“ се употребява с това значение във френския и немския език — Relations collectives de travail, Kollektivarbeitsrechtverhältnisse (**Couturier, G.** Droit du travail 2 Les relations collectives de travail, Paris, PUF, 1999, p. 9—15; **Caen, G. L. J. Pelissier, A.** **Supio.** Droit du travail, 19 edition, Paris, Dalloz, 1999, p. 527—832; в немската правна литература термините „колективно трудово право“ (Kollektives Arbeitsrecht) и „колективни трудови правоотношения“ (kollektive Arbeitsrechtsverhältnisse) се употребяват широко (вж. **Nipperday, H.-C., A. Hueck.** Lehrbuch des Arbeitsrechts, I Band, 7. Auflage, Verlag Franz Vahlen, G.m.b.H, Berlin u. Frankfurt a. M., 1963, S. 14—20, 29—31; **Gamillscheg, Fr.** Kollektives Arbeitsrecht, I. Band, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1997, S. 1—13, 47—48, и др.

<sup>2</sup> За индивидуалното трудово правоотношение вж. по-подробно **Александров, Н. Г.** Трудовое правоотношение, М., 1948; **Радоилски, Л.** Трудово право на НРБ, С., НИ, 1957, с. 167—208; **Милованов, К.** Трудово право. Част първа, С., НИПП „Г. Димитров“, 1988, с. 20—29; **Мръчков, В.** Трудово право, цит. съч., с. 148—172.

<sup>3</sup> По-подробно за това становище вж. **Мръчков, В.** За подхода при изработването, обхвата и съдържанието на новия Кодекс на труда, цит. съч., с. 44—45; Индивидуално и колективно трудово право, цит. съч., 28—37; Трудово право, цит. съч., с. 163—172.

<sup>4</sup> Вж. **Мръчков, В.** Трудово право, цит. съч., с. 160.

<sup>5</sup> Това становище е изразено за първи път от **Милованов, К.** Трудово право. Част първа, цит. съч., с. 26—29, подкрепено по-късно от **Василев, Ат.** Трудово право, Бургас, 1997, с. 126—129.

<sup>6</sup> За този принцип вж. по-подробно **Мръчков, В.** Трудово право, цит. съч., с. 63—64.

<sup>7</sup> В този смисъл **Василев, Ат.** Трудово право, цит. съч., с. 126—129.

<sup>8</sup> За това право вж. по-подробно **Радоилски, Л.** Трудово възнаграждение, С., 1948, с. 71—89; **от него:** Трудово право, цит. съч., с. 453—458. **Мръчков, В.** Трудово право, цит. съч., с. 366—367.

## ПРАВОМОЩИЯТА НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ ПО УПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ

*Мария Славова\*, Дончо Хрусанов\*\**

1. В годините на прехода българският законодател отдели подобаващо внимание на органите за местно самоуправление и местна администрация като израз на разбирането, че сърцевината на административната реформа в страната се осъществява именно на местно равнище. Наред с основните актове от сферата на местната власт<sup>1</sup> от определящо значение за ефективността на местното самоуправление се оказаха законите от сферата на управлението<sup>2</sup> на общинската собственост, общинските бюджети и местните данъци и такси.

Истинската промяна в местното самоуправление, формулирана като **автономност на местната власт**, се прояви на практика именно в реализирането на икономическата самостоятелност по места, чийто ресурс е общинската собственост.

Управлението на общинската собственост постави поредица от теоретични и практически въпроси, с които правната доктрина, местните органи и контролните институции се срещаха за първи път. Като резултат се появи противоречива практика по основни аспекти от управлението на общинската собственост. В първите години на прехода правораздавателните органи се занимаха спорадично със спорове за собственост между местни органи и граждани. Постепенно казуси от сферата на публичната и частната общинска собственост се оказаха основен предмет на споровете по административни дела, бяха поставени и пред Конституционния съд<sup>3</sup>. Подобно наблюдение налага закономерния извод, че трансформацията в субекта и обекта на собствеността се проявява именно на местно равнище, тъй като собствеността в своята преобладаваща съвкупност е общинска<sup>4</sup>.

2. Специалният закон за общинската собственост, приет през 1996 г.<sup>5</sup>, урежда придобиването, управлението и разпореждането с обектите на общинската собственост, определени в неговия чл. 2. ЗОБС преуреди материята, регламентирана

\* Гл. асистент в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.

\*\* Професор в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“.



за първи път в § 6 и § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗМСМА, като предложи изчерпателно изброяване на обектите на собствеността <sup>6</sup>.

**Субектът на управление на общинската собственост е общинският съвет.** Общинският съвет е органът на местно самоуправление и в неговата компетентност са концентрирани най-много нормотворчески и изпълнителни правомощия на местно равнище. Разпоредбата на чл. 21 от ЗМСМА в своята т. 8 определя, че общинският съвет **приема решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество** и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства по отношение на общинската собственост. Този текст е общото правило по управлението на общинската собственост, но при неговото тълкуване следва да се има предвид, че той е изменен два пъти, при двата основни ремонта на ЗМСМА, свързани със смяната в политическото мнозинство в Народното събрание, респективно през 1995 г. и 1999 г. Именно изменението и допълнението на ЗМСМА през 1999 г. определят съдържанието на текста на чл. 21, т. 8 от закона в действащата му редакция.

Налага се изводът, че законодателят безспорно е определил **приемането на решения от общинския съвет като основен и самостоятелен способ за управление и в частност разпореждане с общинската собственост**, след като разпоредбата на чл. 21, т. 8 <sup>7</sup> от ЗМСМА придобива настоящото съдържание при действието на специалния закон за общинската собственост, приет през 1996 г. и неколккратно изменен след това <sup>8</sup>. При това следва да се има предвид, че последното изменение на разпоредбите, посветени на актовете, с които общинският съвет реализира придобиването, управлението и разпореждането с общинска собственост, в ЗОБС са с по-късна дата от измененията в чл. 21, т. 8 от ЗМСМА, или ако целта на законодателя е била да установи специален ред за упражняването на тези правомощия от общинския съвет или да установи други процедури по управлението на общинската собственост, той изрично би го направил в най-късната редакция на текста на ЗОБС. Очевидно законодателят изхожда от господстващото и в правната теория разбиране, че общинският съвет е титуляр на управлението и в частност разпореждането с общинското имущество и самият той със своите нормативни и индивидуални административни актове в рамките на предоставената му компетентност ще осъществи тази власт.

Подобно разбиране съответства на необходимостта от оперативност при управлението на местните дела и отговаря на широко прокламираната автономност на органите по места и в частност на общинския съвет като орган на местно самоуправление. В този дух са и разпоредбите на Европейската конвенция за местно самоуправление, която по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България е част от вътрешното право с превалираща сила в случаи на противоречие с неговите норми.

Общинският съвет е висшестоящият орган на местно самоуправление на територията на общината и съответно на йерархията на органите на местното управление, за да осъществява своята дейност, следва да разполага с възможност **със свои актове** да се разпорежда с общинската собственост в определените от закона и подзаконовите актове случаи.

Общата разпоредба на ЗМСМА намира конкретизация по отношение на разпореждането с общинската собственост в чл. 8 от ЗОБС. Текстът на чл. 8, ал. 1 от ЗОБС възпроизвежда хипотезата на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА, като предвижда, че общинският съвет **приема решения по придобиване, стопанисване и разпореждане с общинска собственост и упражнява общо ръководство и контрол.**

Алинея 2 на същия текст предлага конкретизация на постановката за „общото ръководство и контрол“ от ал. 1, като предвижда общинският съвет да определи с наредба реда за придобиване, управление и разпореждане с общинското имущество и конкретните правомощия на кметовете.

Така алинея 2 на чл. 8 съдържа законова делегация за създаването на подзаконов акт от местно значение по приложението на ЗОБС. Именно издаването на наредба по управлението на общинската собственост от общинския съвет е израз на неговите нормотворчески функции в областта. Като регламентира реда и условията за провеждането на търгове и конкурси по разпореждането с общинската собственост, общинският съвет урежда и правомощията на кметовете по отношение на разпореждането с общинската собственост.

По-нататък, в глава II от закона, посветена на управлението на общинската собственост, съгласно чл. 14 се установява аналогичен модел, при който управлението на обектите на общинската собственост се осъществява чрез решения на общинския съвет и чрез заповеди на кметовете при условията и реда на наредбите по чл. 8 ал. 2 от ЗОБС.

В същата логическа последователност в глава IV от ЗОБС, посветена на разпореждането с имоти — частна общинска собственост, законодателят предвижда продажбата на недвижим имот — частна общинска собственост, да се извършва с решение на общинския съвет **или** (подч. наше — М. С., Д. Хр.) със заповед на кмета на общината след провеждането на търг или конкурс, при условията и по реда на наредбата, по чл. 8, ал. 2.

Буквалното тълкуване на разпоредбата на чл. 35 разграничава **две самостоятелни хипотези** по разпореждането с недвижими имоти, които са частна общинска собственост. Приемането на решения за продажба на обекти на частната общинска собственост е **самостоятелна форма** на разпореждане със собствеността и проява на дискреционната власт (оперативната самостоятелност) на общинския съвет да решава обществените дела по своя преценка **наред, но и независимо от другите форми**, каквито са търгът и конкурсът.

Търгът и конкурсът са публични, състезателни процедури, които гарантират висока степен на прозрачност в управлението на местните дела и са сред утвърдените вече в законодателството антикорупционни практики. Търгът и конкурсът се предвиждат обаче като елементи от сложния юридически състав, при който окончателното управленско решение се взема от едноличен орган, какъвто е кметът на общината. За разлика от решенията на общинския съвет заповедите на кмета на общината не подлежат на какъвто и да било контрол за целесъобразност. В отличие от имотите — публична общинска собственост, разпореждането с които преследва защита на обществения интерес и често е лишено от непосредствена целесъобразност, целесъобразността е основното предназначение на сделките с недвижими имоти, които са частна общинска собственост. Процедурата по търговете и конкурсите предполага допълнителни гаранции за преценка на целесъобразността на сделката, но не предвижда възможност за оспорването ѝ нито от областния управител, нито по съдебен ред, чийто контрол е единствено за законосъобразност.

Неслучайно решенията на общинските съвети са единствените актове на органите на местното самоуправление, които подлежат на своеобразен вътрешен контрол, и единствено по отношение на тях кметът на общината има право да прояви своето „отлагателно вето“ по смисъла на чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА, когато интересите на населението са засегнати. Контролът на кмета по чл. 45, ал. 2 се предвижда именно като коректив на дискреционната власт, с която общинският съвет разполага при вземането на своите решения, в това число с оглед на разпореждането с общинска собственост.

Систематичното тълкуване на разпоредбите на глава IV от ЗОБС показва последователния подход на законодателя при определяне на способите за разпореждане с обектите на частната общинска собственост. Така в разпоредбата на чл. 38 законодателят не предвижда решенията на общинския съвет, когато се отнася до разпореждане с движими вещи. При тази хипотеза се запазват само заповедите на кмета след провеждането на търг или конкурс по смисъла на съответната наредба.

Сравнителноправният анализ на разпоредбата на чл. 35, направен *de lege lata*, показва, че и волята на законодателя е била първоначално да се приемат единствено решения за управление и разпореждане със собствеността, а впоследствие като форма на публичност и гаранция за законност са предвидени и търговете, респективно конкурсите, резултатите от които да се оформят в заповед на съответния кмет.

3. Следва да се отбележи, че общинските съвети, избрани на местните избори през 1999 г., оперативно изпълняват възможностите на законовата делегация и приетите специални наредби в преобладаващия брой общини в страната възпро-

извеждат модела, предвиден в чл. 8 от ЗОБС, т. е. разпореждането с общинската собственост в общия случай да се осъществява с решение на общинския съвет.

Столичният общински съвет с Решение № 2 по Протокол № 10 от 3 април 2000 г. приема Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. В чл. 47 от тази наредба изрично се предвижда, че **разпореждането с недвижими имоти, които са частна общинска собственост, се осъществява с решение на общинския съвет по пазарни цени.** Същата година Столичният общински съвет приема и Наредба за провеждането на търговете, конкурсите и преговорите, в която се възпроизвежда моделът на чл. 8, ал. 2 от ЗОБС. Така наред със самостоятелния и оперативен способ да реализира управлението на общинската собственост със свои решения Столичният общински съвет регламентира в отделен акт хипотезата, предвидена в чл. 8, ал. 2 от ЗОБС, за да отграничи в материалноправен и процесуален смисъл случаите, в които са провеждат търгове, конкурси и преговори. Следва да се има предвид, че нормотворческата практика на Столичния общински съвет, макар и не буквално, се възприема широко в страната и обикновено действа като алгоритъм в местното управление.

С Решение № 92 от 14 декември 2000 г. Пловдивският общински съвет приема Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. В чл. 51 от наредбата се предвиждат **алтернативни** правомощия за общинския съвет или кмета на общината да се разпореждат респективно с решения или със заповеди след провеждането на търгове и конкурси в предвидените случаи.

С Решение № 366 от 15 февруари 2001 г. общинският съвет в Стара Загора приема Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, чийто чл. 53, ал. 1 установява правилото общинският съвет с решение да се разпорежда с имоти — частна общинска собственост. Аналогични разпоредби съдържат едноименните наредби, приети от общинските съвети на Варна и Русе.

4. С Решение от 10 юли 2001 г. Пловдивският окръжен съд отхвърля жалбата срещу разпоредбата на чл. 51 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, в чиито новоизменени алинеи 2, 3, 4 и 5 се предвижда изрично разпореждане с имоти — частна общинска собственост, с решение на общинския съвет, а не чрез провеждането на търг или конкурс и съответно заповед на кмета на общината.

Жалбата се основава на противоречие на атакуваната разпоредба с императивен акт от по-висока степен, а именно чл. 35 от ЗОБС, като се настоява за отмяна. В мотивите на решението Пловдивският окръжен съд приема, че граматическото тълкуване на нормата на чл. 35 от ЗОБС сочи съществуването на две независими хипотези по разпореждането с частна общинска собственост, като решенията на

общинския съвет не следва задължително да се обвързват с провеждането на търг или конкурс. В подкрепа на твърдението си съдът привежда разпоредбите на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА и предходната редакция на чл. 35, ал. 1 от ЗОБС, която е свързвала провеждането на търг и конкурс с разпореждане впоследствие със заповед на съответния кмет.

В своето Решение № 8177 от 9 септември 2002 г. по административно дело № 8481 от 2001 г. ВАС е потвърдил решението на Старозагорския окръжен съд, който е отменил разпоредбата на чл. 53, ал. 1 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на Старозагорския общински съвет, като издадена в нарушение на разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от ЗОБС. В мотивите на съда лаконично се указва, че действително съществува правна възможност за разпореждане с имоти — частна общинска собственост, с решения на общинския съвет, но само след провеждането на търг или конкурс. Решението на ВАС поражда съмнения относно тълкуването на материалноправните разпоредби, посветени на компетентността на общинските съвети. Подобно ограничително тълкуване е недопустимо относно органа на местно самоуправление и представлява спекулация с демократичните процедури по провеждането на търгове и конкурси, които се предвиждат като гаранции за публичност и прозрачност, но не като императив във всички случаи, а като алтернатива в способите за разпореждане. Решението на ВАС представлява **посегателство върху автономността на местната власт и създава основание за нарушаване на оперативността, а оттам — и на ефективността на местното самоуправление.**

Със Заповед РД-09-34 от 25.08.2002 г. областният управител на област с административен център гр. Бургас спира действието на Решение № 316/19.07.2002 г. на общинския съвет — община Царево, за продажба на имотите, описани в Протокол № 33/19.07.02 г., като незаконосъобразно. Областният управител основава твърдението си на разпоредбата на чл. 35 от Закона за общинската собственост, като приема, че продажбата на имот — частна общинска собственост, може да се извърши „само и единствено след проведен търг или конкурс“. Разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от ЗОБС императивно определя двата способа за разпореждане като едновременно съществуващи и еднакво законосъобразни. Твърдението на областния управител не би могло да се подкрепи, защото не следва да се провежда никакво степенуване между способите за разпореждане с общинската собственост, нито те могат да се поставят във взаимозависимост, нито да се търси кумулативност или поредност между тях. Не съществува и особен ред за разпореждане с частна общинска собственост, какъвто е разглежданият случай. Правомощията на общинските съвети да се разпореждат с общинската собственост пораждат еднаква отговорност и се различават единствено по преценката на

органа на местното самоуправление кой от предвидените от закона способности да избере, със съответните контролни последици.

Безспорен интерес за правната теория и практика представлява решаването на противоречието между разгледаните становища. В конкретната ситуация се натрапват принципите на континенталната правна система, която поради липсата на прецедентно право създава възможност за постановяване на различни съдебни решения по сходни казуси. Тук е именно и мястото за приложение на разпоредбата на чл. 145 от Конституцията на Република България, която създава конституционно основание на органите на местното самоуправление — общинските съвети, да оспорват актовете и действията, с които се нарушават техните права. Тук е и мястото на разпоредбите на чл. 44 и чл. 45 от Закона за Върховния административен съд по уеднаквяване на противоречивата и неправилна съдебна практика по дела от обществен интерес.

5. Не на последно място следва да се има предвид, че правната теория<sup>9</sup> по въпроса изглежда единодушна в разбирането, че именно общинският съвет разполага с пълнотата на правомощията да се разпорежда с общинската собственост чрез свои актове и да урежда алтернативни процедури с участие на кметовете в управлението на собствеността.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Глава VII от Конституцията на Република България, Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и Законът за администрацията (ЗА). Следва да се отбележи, че практически почти всички закони на промяната неизбежно тангират с материя от областта на местното самоуправление. Подробно по въпроса в: **Славова, М.** Местна власт, С., Сиби, 2001.

<sup>2</sup> Под управление следва да се възприема широкото разбиране за управленско въздействие, което включва в себе си триадата на административните правомощия — ръководство, организация и контрол, а по отношение на собствеността обхваща в общия случай триадата „владение, ползване и разпореждане“.

<sup>3</sup> Решение № 9 от 21 септември 2000 г. по конст. дело № 6 от 2000 г.

<sup>4</sup> Познати са и случаи, при които в годините след приемането на ЗМСМА през 1991 г., но преди приемането на Закона за общинската собственост (ЗОБС) през 1996 г., поради неяснота в обекта на собствеността редица имоти биват актувани като общинска собственост, а впоследствие се оказват държавна собственост. Познати са и случаи, при които е невъзможно да се установи режимът на собственост на определен обект поради липсата на единен регистър на имотите на територията на общините.

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 44 от 21 май 1996 г., с множество изм. и доп.

<sup>6</sup> Чл 2 от ЗОБС регламентира обектите на общинската собственост в две алинеи, респективно с девет и пет точки, както и две алинеи с отрицателен критерий за допълнително изясняване на съдържанието на понятието. Въпреки това на практика нередко възникват спорове относно характера на обектите на общинската собственост и разграничаването им от обектите на държавната собственост.

<sup>7</sup> Изменена — ДВ, бр. 69 от 1999 г.

<sup>8</sup> Самите разпоредби на чл. 8 и чл. 35 от ЗОБС са изменени в ДВ, бр. 96 от 1999 г.

<sup>9</sup> В този смисъл **Маринска, Г.** Общ преглед на законодателството в областта на местното самоуправление и местната администрация. Инициатива местно самоуправление, С., 2001, с. 283; **Спасов, Б.** Общинско самоуправление, Софи-Р, С., 2000, с. 193 и сл.; **Миланов, Ж.** Местното самоуправление, Юриспрес, С., 2001, с. 114, с. 168; **Сивков, Цв.** Общината, основни публичноправни аспекти, Сиби, С., 2002, с. 185—192.

---

# МЛАДИ АВТОРИ

---

## УЧАСТИЕ НА ПРИОБРЕТАТЕЛЯ НА СПОРНО ПРАВО (ЧЛ. 121 ГПК) КАТО ПОДПОМАГАЩА СТРАНА

*Камелия Цолова \**

1.1. Процесуалните последици на прехвърлянето на спорно право — право, което е предмет на висящо пред съда дело, са уредени в чл. 121 ГПК. Кои са основните разрешения? Член 121, ал. 1 ГПК гласи, че „делото следва своя ход между първоначалните страни“. Оттук и общоприетото положение, че приемството в материалното правоотношение не влече след себе си автоматично и приемство в процесуалното правоотношение <sup>1</sup>. Следователно прехвърлителят запазва ролята на главна страна в процеса. На следващо място, въпреки че приобретателят може да остане трето за делото лице, законодателят го обвързва със силата на пресъдено нещо на постановеното по делото решение — ал. 3 на чл. 121 ГПК. Поради това ал. 2 на разглежданата разпоредба посочва и възможните процесуални форми, чрез които той може да участва в делото и във формирането на крайния заключителен акт — съдебното решение. Това са участието на приобретателя като подпомагаща страна и възможността да замести своя праводател и да приеме качеството на главна страна при условията на чл. 117 ГПК.

1.2. Във връзка с изложеното настоящата статия си поставя за задача да изследва въпроса за наличието на специфични условия за допустимост на допълнителното встъпване, респ. привличане на приобретателя на спорното право в делото, водено от неговия праводател, и във връзка с това да бъдат направени ня-

---

\* Асистент в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“.



кои изводи относно съществуването на особености в процесуалното положение на правоприемника като подпомагаща страна.

Доколкото законът в цитираната разпоредба изрично допуска възможността за участието на приобретателя на спорното право като подпомагаща страна, посоченият проблем не е бил предмет на подробно изследване. Въпреки това в литературата са намерили място редица виждания за наличието на отклонения от общите разрешения, важащи за допълнителното встъпване в хипотезата на прехвърляне на спорно право, което е и една от причините за настоящата статия.

**1.3. По въпроса за наличието (или липсата) на специфични условия за допустимост на допълнителното встъпване, респ. привличане в хипотезата на прехвърляне на спорно право,** се изтъква, на първо място, че чл. 121 ГПК ще намери приложение само при прехвърляне на право, **предмет на висящ процес,** станало в резултат на **правна сделка,** като разпоредбата визира само производното придобиване на спорно право от трето лице <sup>2</sup>. На следващо място <sup>3</sup>, могат да бъдат разкрити още следните изисквания — **липсата на осъществено по реда на чл. 117, ал. 1 ГПК процесуално приемство, съобщаване на прехвърлянето на съда, пред който делото е висящо, както и неоспорване на правоприемството от страна на прехвърлителя.** Другите условия, които следва да бъдат спазени, за да се стигне до участието на подпомагаща страна, и които са общи за всички случаи на допълнително встъпване, респ. привличане, няма да бъдат коментирани тук, доколкото не разкриват никакви специфики в разглежданата хипотеза. Тъй като при една от тях — **преклузивния срок за привличане** на подпомагаща страна, като че ли се наблюдава такава особеност, ще бъде обърнато внимание по-нататък. Анализът ще бъде съсредоточен върху тези от изтъкнатите по-горе условия, които според мен могат да бъдат подложени на съмнение.

**2.1. В началото ще започна с въпроса дали участието на приобретателя като подпомагаща страна е възможно само в хипотезата на съобщено на съда прехвърляне на спорното право.** Възможността прехвърлянето на спорното право да остане неузнато **от съда** според проф. Сталев дава отражение в три направления — първото е това, че „делото ще продължи и ще завърши между първоначалните страни и съобразно с първоначално предявения иск“ <sup>4</sup>. Второто е това, че дори и при тази предпоставка (несъобщено прехвърляне) „решението *разпростира своята сила* (сила на пресъдено нещо, изпълнителна сила и конститутивно действие) и *спрямо приобретателя*“ <sup>5</sup>, като посоченото действие се основава на „правото на прехвърлили да води делото относно прехвърленото право с ефект за приобретателя“. Третото е това, че доказателствената дейност на страните и съда няма да обхване прехвърлителната сделка, т. е. решението ще бъде постановено без посоченият релевантен за правото факт да е бил взет предвид.

**2.2.1.** Както беше посочено по-горе, според приетото в литературата предмет на делото при несъобщено прехвърляне на спорното право продължава да е пър-

воначално заявеното материално правоотношение със субекти прехвърлителят и насрещната главна страна, т. е. той остава непроменен. По аргумент за противното би следвало да се приеме, че при съобщено на съда прехвърляне на спорното право предметът на делото се променя — такъв става правото на приобретателя. Посоченото положение представлява особен интерес, защото наистина **участието на приобретателя като подпомагаща страна е възможно само при условията на съобщено прехвърляне на спорното право**. Това е така, тъй като самото конституиране на приобретателя като помагач (независимо от формата — привличане или встъпване) е свързано и изисква съобщаване на прехвърлителната сделка като условие, обосноваващо правния интерес на това лице от постановяването на благоприятно решение в полза на подпомаганата от него страна, в случая - в полза на неговия праводател (арг. от чл. 174 и 175, ал. 1 ГПК). Ако съобразим необходимостта от съобщаване на прехвърлителната сделка и изложеното по-горе становище (за настъпване на промяна в предмета на делото), се оказва, **че с оглед възможността на приобретателя да встъпи като помагач такава (съгласно разглежданото виждане) е налице само когато предмет на делото е правото, субект на което е той, респ. не е налице, когато предмет на делото е правото на неговия праводател**. Оттук интерес представлява, на първо място, въпросът как съобщаването на прехвърлянето влияе върху промяната на предмета на делото? И на следващо място — каква е връзката между предмета на делото и допустимостта на допълнителното встъпване, респ. привличането на приобретателя?

Изхождайки от виждането на проф. Сталев за начина на формиране на предмета на делото, е ясно, че това е спорното право, което „се въвежда в процеса като негов предмет чрез правното твърдение на ищеца, съдържащо се в исковата молба. Съобразно с диспозитивното начало ПД се определя от ищеца. Нито ответникът, нито съдът могат да внесат в него никакви промени. Само ищецът може да го измени чрез изменение на иска.“<sup>6</sup> Пряк извод от изложеното е това, **че изменение в предмета на делото може да се постигне само по пътя на изменение на иска**, т. е. по реда на чл. 116 или 117 ГПК.

Имайки предвид горното, се оказва, че с оглед промяната на предмета на делото съобщаването или несъобщаването на прехвърлянето на спорното право е свършено ирелевантно. Няма основание и законова опора да се въвежда изключение от общото правило, че процесуалното средство за изменение в предмета на делото — това е изменението на иска. Следователно, когато такова изменение е било предприето от ищеца, ще се достигне и до промяна в предмета на делото. В останалата част от случаите — при съобщаване или несъобщаване на прехвърлителната сделка от което и да е от заинтересуваните лица, промяна в предмета на делото няма да настъпи. Оттук интерес представлява въпросът за това каква е връзката между изменението на иска и възможността за участие на приобретателя като подпомагаща страна.

2.2.2. Преди да бъде взето отношение по поставения въпрос, следва да бъде разгледан този за връзката между прехвърлянето на спорното право и процесуалната легитимация, доколкото връзката „предмет на делото — процесуална легитимация“ е много тясна и доколкото в литературата (вж. по-горе т. 2.1.) се приема, че този факт (прехвърлянето на спорното право) пряко води до промяна в основанието на процесуална легитимация на праводателя, като той придобива качеството на процесуален субституент на приобретателя, т. е. той заема ролята на лице, което „не е носител на спорното право, засегнато от правния спор“<sup>7</sup>. Относно процесуалната легитимация утвърдено, на първо място, е виждането, че тя „се обуславя от *правното твърдение на ищеца*, заявено с исковата молба“<sup>8</sup>, в която се очертават претендираните „*притежатели на материалните права, засегнати от правния спор*, предмет на процеса“<sup>9</sup>. На второ място, поради правилото на чл. 15, ал. 2 ГПК с т. нар. типична процесуална легитимация разполагат претендираните носители на правата, засегнати от правния спор. Поради това (при типичната процесуална легитимация) съществува несъмнена връзка между очертания в исковата молба субект на материалното правоотношение и процесуално легитимираното лице. Оттук — съществува връзка между предмета на делото (чийто индивидуализиращ белег е субектът на правото, респ. задължението) и процесуалната легитимация. Това според мен означава, че за да настъпи промяна в процесуалната легитимация на типична главна страна, е необходимо да настъпи промяна в предмета на делото, при което да се стигне до разлика между субекта на правото и лицето, което като главна страна защитава съдебно това право. В този последен случай и при наличието на изрична законова разпоредба (арг. от чл. 15, ал. 2 ГПК) вече има условия за възникване на фигурата на процесуалния субституент. С оглед приетото в предходната точка, че до изменение в предмета на делото може да се стигне само по пътя на изменение на иска, то ясно е, че и **до промяна на процесуалната легитимация в хипотезата на прехвърляне на спорно право може да се стигне пак само в резултат на изменение на иска**. Следователно, ако ищецът измени първоначално заявения иск в частта относно субектите на заявеното за защита материално правоотношение, може да се стигне до ситуация, при която лицата, конституирани по делото като главни страни, „не са носители на правото, което е предмет на спора или е засегнато от него“<sup>10</sup>. **Поради изложението мисля, че и с оглед процесуалната легитимация релевантно е изменението на иска, а не самото прехвърляне на правото, респ. неговото съобщаване или несъобщаване на съда**. Опирайки се на това, би следвало да се приеме, че праводателят може да се окаже в ролята на процесуален субституент само при реализирано изменение на иска, при което като предмет на делото се заявява правото на приобретателя.

2.3.1. Предвид приетото, че изменението на иска е единственият начин за промяна на предмета на делото, както и на процесуалната легитимация, въпросът

е коя от възможните, уредени в ГПК форми за изменение на иска би могла да се използва при прехвърляне на спорното право и с оглед на това възможно ли е участието на приобретателя като подпомагаща страна. Без съмнение ищецът (независимо от това дали той е прехвърлител, или не) може да измени иска си чрез замяна на досегашната главна страна — прехвърлител на правото, с приобретателя, по реда и при условията на чл. 117 ГПК. В този случай няма място за промяна в процесуалната легитимация на прехвърлителя, защото той престава да бъде главна страна по делото. Доколкото специалната разпоредба на чл. 121, ал. 2 ГПК препраща именно към изменение на иска по чл. 117, въпросът за неговата приложимост не стои под съмнение и няма да бъде разискван. **Доколкото едно подобно изменение на страните ще доведе до това, че приобретателят ще стане главна страна по делото, то съвсем ясно е, че той в тази хипотеза — на изменение на иска по чл. 117 ГПК, не може да участва в делото като подпомагаща страна.**

2.3.2. В литературата е посочена възможността ищецът да измени иска си не само по реда на чл. 117 ГПК, но и по чл. 116, а именно „да съобрази иска си с новосъздаденото правно положение, като *измени петитума*“ и „иска осъждане или правна промяна в полза на новия носител на правото“<sup>11</sup>. Кои са условията за допустимост на изменението на петитума на иска? Съобразно ал. 1 на чл. 116 ищецът може, „без да изменя основанието, да увеличи, да намали или да измени своето искане“. Следователно условието (като тук не засягам въпроса за процесуалното време, в рамките на което това действие може да бъде извършвано) за допустимост е да не се предприема едновременно изменение и на основанието на иска. Дали при прехвърляне на спорното право това условие е изпълнено? Съобразно общоприетото виждане основанието на иска „обхваща фактите, от които произтича претендираното с ИМ материално субективно право“<sup>12</sup>. Споделям изразеното от проф. Сталев виждане, че основанието на иска е индивидуализиращ белег и при исковете за собственост<sup>13</sup>. **При прехвърляне на спорното право от ищеца** основание са фактите, които той е заявил като правопораждащи в първоначалната си искова молба. Основание на иска на приобретателя е прехвърлителната сделка и (доколкото още в самото начало беше направено уточнението, че чл. 121 визира само случаите на производно придобиване на права) правото на неговия прехвърлител<sup>14</sup> (т. е. първоначално заявеният в исковата молба фактически състав, който е правопораждащ за това право). Следователно наличието на промяна и в основанието на иска ми се струва безспорна. Именно разликата във фактическите състави на двете правоотношения, както и разликата в субектите ги очертава като две различни правоотношения. **Прехвърлянето на спорното право от ответника** по правило е възможно в хипотезата на предявен отрицателен установителен иск, за което важи казаното по-горе<sup>15</sup>.

Приложимостта на чл. 116 в хипотезата на прехвърляне на спорното право, т. е. в хипотезата на промяна на субекта на материалното правоотношение, предмет на делото, може да бъде поставена под съмнение и поради наличието на специално уредена от закона възможност — тази по чл. 117, приложима именно в случаите, при които ищецът желае да измени субектите на спорното правоотношение (като индивидуализиращ белег на предмета на делото). Законът, следвайки правилото на чл. 15, ал. 2 ГПК, в посочената ситуация — при промяна в твърдението на ищеца относно лицата, засегнати от правния спор, предвижда, че се изменят както предметът на делото — това става правото на новозаявения титуляр, така и страните в процеса. Доколкото чл. 121 не прави изключение от посочения принцип, дори напротив — изрично препраща към разпоредбата на чл. 117 ГПК, ми се струва, че не може да се говори за изрично регламентиран случай на процесуална субституция, придружена (или не) с изменение на иска по реда на чл. 116 ГПК.

Предвид изложеното и като се вземе предвид чл. 116, ал. 1 ГПК в цитираната част, както и чл. 121, ал. 2 ГПК, мисля, че разглежданото изменение на петитума е недопустимо. Това може би е и причината то да не се практикува и допуска от съдилищата<sup>16</sup>.

Поради приетото тук отпада необходимостта да се отговаря на поставения по-горе въпрос — за допустимост на участието на приобретателя като допълнителна страна при изменение по чл. 116 ГПК, тъй като, както беше посочено, такова изменение е недопустимо. Следователно единствената предвидена от закона форма за промяна на иска в хипотезата на чл. 121 ГПК остава визираната в ал. 2 форма за изменение на страните по чл. 117 ГПК, който случай беше разгледан по-горе. Доколкото други форми са недопустими, като извод може да бъде направен този за **недопустимост на участието на приобретателя на спорно право като подпомагача страна при реализирано изменение на иска, т. е. в случаите, в които предмет на делото е правото, на което той е титуляр. В посочената хипотеза приобретателят (предвид горното) може да участва само в ролята на главна страна по делото, която възможност е изрично предвидена в ал. 2 на чл. 121 ГПК.**

3. На следващо място, остава да бъде разгледана хипотезата, при която липсва изменение на иска, поради което предмет на делото е правото на праводателя. Доколкото ал. 2 на чл. 121 ГПК изрично предвижда възможност приобретателят на спорното право да участва в делото като подпомагача страна, алтернативно дадена на тази да вземе ролята на главна страна в делото (съчетана с изменение на иска по чл. 117 ГПК), остава да бъде уточнено приложното поле на института на допълнителното встъпване на приобретателя и евентуално наличието на някакви специфики. Тъй като ал. 2 на чл. 121 ГПК не уточнява като помагач на коя от страните може да участва приобретателят, интерес представлява въпросът дали

той може в зависимост от конкретните обстоятелства и конкретния си интерес да помага било на прехвърлителя, било на противната страна.

3.1. В тази връзка стои за разрешаване въпросът дали оспорването на правоприемството от прехвърлителя — главна страна, осуетява възможността на приобретателя за допълнително встъпване, доколкото в литературата е аргументирано виждането, че приобретателят на спорното право следва да защити правата си в случай на оспорване по реда на главното встъпване<sup>17</sup>.

При отговора на поставения въпрос аргумент може да бъде намерен, на първо място, в анализираниите разпоредби, касаещи прехвърлянето на спорно право. Така липсата на изрично въведено изискване за неоспорване на прехвърлянето като предпоставка за допълнителното встъпване на приобретателя насочва към отрицателен отговор. Чл. 121 никъде не регламентира по какъвто и да е начин наличието или липсата на спор между двете лица като отрицателна предпоставка пред конституирането на приобретателя като подпомагаща страна (разбира се, в този случай привличането на посоченото лице като подпомагаща страна явно би било изключено, но по съображение, че използването на това процесуално средство става само по волята на привличащата главна страна).

На следващо място, в общите разпоредби, регламентиращи въпроса за конституирането на подпомагаща страна — чл. 174 и сл. ГПК, встъпването е уредено като правно средство за защита правата и интересите на третото лице, чието използване зависи само и единствено от неговата воля, респ. участието му като помагач е независимо и може да бъде наложено и против волята на подпомаганата главна страна.

От друга страна, приобретателят, за да бъде допуснат като подпомагаща страна, следва да обоснове наличието на правен интерес от встъпването. В конкретния случай той ще направи това, като изтъкне прехвърлителната сделка с предмет спорното право и следващото от нея обвързване от силата на пресъдено нещо на постановеното по делото съдебно решение на основание чл. 121, ал. 3 ГПК. Длъжен ли е съдът да провери валидността на прехвърлителната сделка, съответно съществуването на правоотношенията, за които тя е правопораждаща и които обосновават правния интерес на приобретателя от допълнително встъпване, за да постанови положително определение за конституиране на приобретателя? При отговора на този въпрос в литературата са изказвани различни становища<sup>18</sup>. Споделям поддържаното от проф. Сталев виждане, че интересът на третото лице се извежда от неговите твърдения<sup>19</sup>, защото ако „съдът би трябвало да установи действителното съществуване на тези правоотношения, за да допусне встъпването, спорът относно встъпването би се превърнал в същински исков процес“. Поради това, продължава авторът, достатъчна е „в е р о я т н о с т т а“ да съществуват правоотношенията, които пораждат интереса от встъпването, за да бъде то допустимо“<sup>20</sup>. Предвид изложеното считам, че **оспорването от преработителя на**

### **придобиването на спорното право не осуетява възможността на приобретателя за встъпване в делото като подпомагача страна.**

3.2. Все пак оспорването на прехвърлителната сделка застрашава правата на приобретателя, и то в отношенията му с прехвърлителя. Посоченото поставя въпроса дали е възможно в рамките на това производство третото лице — приобретател, в разглежданата хипотеза на оспорване от прехвърлителя да защити правата си по прехвърлителната сделка спрямо своя праводател, използвайки института на допълнителното встъпване?

Струва ми се, че до подобна възможност би могло да се стигне, ако приемем, че конституирането на приобретателя като помагач по делото — възможност, уредена в ал. 2 на чл. 121 ГПК, води до отпадане на последицата по ал. 3 на същата разпоредба. Това би могло да се изведе при положение, че приложението на ал. 3 се възприема като пряко и неделимо свързано с ал. 1, респ., че действията по ал. 2 водят до неприложимост на ал. 3. Така проф. Сталев приема, че ако приобретателят встъпи, респ. бъде привлечен по делото като помагач, неговото обвързване от СПН на постановеното решение настъпва не в резултат на действието по ал. 3, а в резултат на действието на чл. 179, ал. 1 ГПК<sup>21</sup>. Това според мен означава, че третото лице може да встъпи както на страната на прехвърлителя, така и като помагач на неговия процесуален противник. Посоченото би било възможно именно поради това, че ал. 3, която еднозначно насочва към обвързване от постановеното решение по отношение противната на прехвърлителя страна, не би действала. Така приобретателят в случай, че неговият прехвърлител оспорва прехвърлителната сделка, би имал интерес да встъпи като помагач против него, защото за него в такава хипотеза би било благоприятно не решение, установяващо съществуването на правото на това лице, а, напротив, решение, което отрича неговите права. Това решение, ако приемем, че го обвързва на основание чл. 179, ал. 1 ГПК, няма да е противопоставимо в отношенията му с подпомаганата от него страна — насрещна страна по прехвърлителната сделка. Дори нещо повече, ако съдът отрече съществуването на правото на прехвърлителя поради извършената сделка, т. е. поради установяване на нейното осъществяване и действителност, тези негови констатации на осн. чл. 179, ал. 2 ГПК ще важат в отношенията на помагача спрямо подпомаганата страна. Това на свой ред би облекчило доказателствената дейност на приобретателя по едно бъдещо дело с подпомаганата от него страна с предмет вече неговото право. Практическата полза от посоченото тълкуване на разпоредбите, което позволява да се отчете реалният интерес на приобретателя, е изключително голяма. Все пак аз лично смятам, че то не отговаря на закона. Това е така, защото ал. 3 на чл. 121 ГПК указва обвързване на приобретателя (именно в качеството му на приобретател, т. е. изхождайки от зависимостта му от правното положение на прехвърлителя) от силата на пресъдено нещо „във всички случаи“. Това според мен означава, че такава обвързване, в тази посока, настъпва незави-

симо от това дали лицето е конституирано, или не като помагач по ал. 2 на същата разпоредба. Вярно е, че в другата хипотеза по ал. 2 — на замяна на прехвърлителя като главна страна с приобретателя по реда на чл. 117 ГПК, ал. 3 няма да намери приложение. Това е така обаче, защото в този случай няма да бъде постановено решение спрямо прехвърлителя, т. е. няма да се формира спрямо него сила на пресъдено нещо.

Действително ал. 1 и 3 на чл. 121 ГПК уреждат развитието на производството и субективните предели на силата на пресъдено нещо на постановеното по него решение основно в хипотезата на несъобщено на съда прехвърляне на спорното право, при което страните не са предприели никакви действия по повод на извършената със спорното право сделка. Мисля обаче, че участието на приобретателя като помагач, визирано в ал. 2, не отрича, а напротив, свързва се както с ал. 1 (делото и в този случай продължава с участието на прехвърлителя като главна страна), така и с ал. 3 на ГПК. Това е така, защото именно обвързването „във всички случаи“ от СПН на постановеното по делото съдебно решение обосновава специфичния интерес на приобретателя от встъпване като помагач в делото.

Поради изложеното считам, че обвързването на приобретателя на спорно право, независимо дали е конституиран, или не като помагач по делото, настъпва винаги на основание ал. 3 на чл. 121 ГПК. Поради това за него не съществува избор дали да встъпи като помагач на прехвърлителя, или на противната страна по делото.

4. Както беше посочено (вж. 2.2.1), конституирането на приобретателя на спорно право като подпомагаща страна изисква съобщаване на прехвърлителната сделка по висящото производство. Тъй като с оглед приетото по-горе в този случай предмет на делото остава правото на прехвърлителя, поставя се въпросът за значението на прехвърлителната сделка в третия аспект (вж. т. 2.1.) — като факт, релевантен за материалното правоотношение предмет на делото. Във връзка с това в литературата е аргументирано виждането<sup>22</sup>, че съдът следва въз основа на чл. 188, ал. 3 ГПК да съобрази този факт, тъй като той е измежду „настъпилите след предявяване на иска факти, които са от значение за спорното право“. Посоченото според мен може да се тълкува в смисъл, че правораздавателният орган е длъжен да отчете прехвърлителната сделка като правопогасяващ факт по отношение правото на прехвърлителя — предмет на делото, и съобразно с това да отхвърли иска. **Предвид това основателно бихме могли да поставим под съмнение наличието на интерес у приобретателя от участието му в делото като помагач на прехвърлителя, доколкото то би довело до постановяване на неблагоприятно за подпомаганата страна съдебно решение.** Нещо повече, постановеното решение за несъществуване на правото, на основание цитираната ал. 3 на чл. 121 ГПК, обвързва правоприемника спрямо насрещната главна страна и може да му бъде противопоставено по едно бъдещо дело между тях (например с пред-



мет правото на приобретателя, доколкото СПН на постановеното решение следва да бъде зачетена от следващия съд). Струва ми се ясно, че посоченото разрешение е неприемливо и като че ли не е желано от законодателя. Като аргумент в тази посока може да се изтъкне това, че със сигурност неговото участие е предвидено като правно средство, което да послужи на правоприемника и праводателя в техните съвместни усилия **за постигането на благоприятен съдебен резултат в рамките на висящото дело**. Очевидно при съвкупното прилагане на цитираните по-горе разпоредби това би било невъзможно.

В съдебната практика е намерило отражение едно по-различно тълкуване на разпоредбите<sup>23</sup>. Показателно за поддържаното там виждане е р. № 2411-1956-IV г. о. на ВС, в което се казва: „Ако в течение на производството спорното право бъде прехвърлено върху друго и приобретателят не замести ищеца при условията на чл. 117, ал. I ГПК, делото следва своя ход между първоначалните страни и спорът се разрешава с оглед правата на страните към момента на предявяване на иска.“ За да стигне до този извод, съдът е приел, че разпоредбите на чл. 121 „правят изключение от разпоредбите на ал. III на чл. 188 ГПК, съгласно които следва да се вземат предвид и настъпилите след предявяване на иска факти, които са от значение за спорното право. В тази алинея на чл. 188 ГПК е прокаран общият принцип, изключение от който предвиждат разпоредбите на чл. 121 ГПК, поради което при условията на същите ще имат приложение те, а не тези на чл. 188, ал. III ГПК. „Поради това тълкуване на закона съдът е решил поставеното пред него дело по иск за ревандикация в смисъл, че „ако ищецът в такъв случай установи, че е притежавал собствеността върху процесната вещ към момента на предявяване на иска, ако и впоследствие да е прехвърлил същата, при останалите условия на чл. 108 ЗС искът следва да се приеме за основателен и доказан.“

Ако като изходна точка за отговор на поставения по-горе въпрос (за значението на съобщаването на прехвърлянето като условие за допустимост на участието на приобретателя като помагач) приемем това виждане на съдебната практика, то несъмнено в условията на съобщено от третото лице прехвърляне на спорното право (несъпроводено с изменение на иска от страна на ищеца) е налице интерес на приобретателя от встъпване. Това е така, защото фактът на прехвърлянето няма да бъде отчетен като правопогасяващ по делото, следователно няма да попречи за постигането на благоприятно за прехвърлителя съдебно решение. Това решение въз основа на чл. 121, ал. 3 ГПК приобретателят ще може да противопостави на насрещната страна в един последващ процес с предмет правото на приобретателя, спрямо който решението по предходното дело ще има преюдициално значение, респ. последващият съд ще бъде длъжен да го зачете. Възможен ли е един такъв прочит на закона? Като че ли положителният отговор на този въпрос би могъл да бъде обоснован. Така ал. 1 на чл. 121 ГПК без съмнение цели да въведе ирелевантност по отношение на висящото дело на извършено от страна по това дело

разпореждане със заявеното за защита право. Така ирелевантно е посоченото действие с оглед възникването на процесуално правоприемство, ирелевантно е с оглед промяна предмета на делото, би могло да се заключи, че ирелевантно е то и с оглед правата и задълженията на страните в качеството им на предмет на делото, респ. в състоянието им на предявени вече за защита като засегнати от правен спор. Като че ли от цитираната разпоредба би могъл да се направи извод за волята на законодателя да не допуска влияние на делото и на неговия резултат от едностранните действия на която и да е от страните по делото.

Като частен случай на изложеното може да бъде посочена разпоредбата на чл. 416 ГПК<sup>24</sup>. Тя очевидно има предвид постановено решение, в което фактът на прехвърляне на спорната вещ не е отчетен като правопогасяващ задължението на ответника. Това е така, защото, видно от разпоредбата, решението е постановено не срещу настоящия владеец (който е станал такъв преди постановяване на съдебното решение, т. е. докато делото е било висящо пред съда и преди срока по чл. 188, ал. 3 ГПК), а срещу лицето, което е владяло в един предишен момент — този на предявяване на исковата молба. Следователно решението е отразило със СПН именно съществуването на задължението на това лице (първоначалния владеец), въпреки настъпилата промяна в течение на производството. Оттук може да се заключи, че въз основа на чл. 416 съдът, пред който е висящо делото с предмет правоотношението, елемент от което е задължението на владееца за предаване на вещта, може и е длъжен да не вземе предвид факта на прехвърляне на владението при постановяване на своето решение по делото. Следователно анализът на посочената разпоредба насочва към изключване прилагането на чл. 188, ал. 3 ГПК в хипотезата на разпореждане със спорни права.

Мисля, че още един аргумент в подкрепа на застъпването от практиката виждане може да бъде намерен в ал. 3 на чл. 121 ГПК, според която решението във всички случаи съставлява пресъдено нещо и спрямо приобретателя, независимо от това дали приобретателят е заместил своя праводател по реда на чл. 117 ГПК, дали е встъпил, респ. бил е привлечен като подпомагаща страна, или е останал трето лице за делото. В последния случай е много голяма вероятността самото прехвърляне на спорното право въобще да не е релевирано по делото, т. е. съдът въобще да не е могъл да го вземе предвид при постановяване на своето решение. В разглежданата хипотеза явно прехвърлянето на правото като правопогасяващ факт не е било взето предвид, поради което, при наличието на всички други предпоставки, предявеният иск за защита на правото е бил уважен. Основателно бихме могли да си зададем въпроса дали законът е имал намерение да толерира неизнисянето по делото на всички релевантни факти (в случая разпореждането със спорното право), т. е. недобросъвестното поведение на страната, с благоприятно за нея съдебно решение, респ. да накаже лицето, което добросъвестно внася по делото цялата релевантна информация, с неизгодно решение? Отрицателният отговор на

поставения въпрос означава само това, че **съобщаването или несъобщаването на отчуждаването на спорното право няма значение за изхода на делото, защото посоченият факт се третира от закона като ирелевантен за твърдяното материално правоотношение — предмет на делото — в рамките на висящото производство.** Следователно виждането, намерило отражение в съдебната практика, следва да бъде споделено.

5. Относно условието „време“ като процесуален фактор за допустимостта на привличане на подпомагаща страна като че ли съществува специфична разпоредба в хипотезата на прехвърляне на спорно право. Така докато чл. 175, ал. 1 ГПК разпорежда, че привличането на подпомагаща страна може да се иска най-късно до края на първото по делото заседание, чл. 121, ал. 2 се задоволява само да каже, че приобретателят може да бъде привлечен в делото като трето лице, без да посочва никакъв срок. Означава ли това, че привличането на това основание може да бъде осъществено и извън преклузивния срок по ал. 1 на чл. 175? Струва ми се, че е много лесно да бъде обоснован положителният отговор на посочения въпрос. Докато при привличането в общия случай законодателят е въвел посоченото ограничение, воден от желание да защити правата на третото лице, като му гарантира пълноценна възможност да участва във формирането на заключителния акт на съда, от който точно поради факта на привличането ще бъде обвързан (чл. 179, ал. 1 ГПК), то в случая на прехвърляне на спорно право приобретателят, независимо то това дали ще вземе участие в делото, или не, ще бъде обвързан от последиците на постановеното съдебно решение (чл. 121, ал. 3 ГПК). Следователно една-та възможност е да позволим на прехвърлителя да иска привличането на приобретателя до приключване на устните състезания във въззивна инстанция, т. е. в срока, приложим към хипотезата на допълнително встъпване. На това като че ли очевидно разрешение може да бъде противопоставен аргументът, че освен обвързване със СПН на решението, третото лице ще бъде обвързано именно поради участието си в делото като подпомагаща страна и от правната последица по чл. 179, ал. 2 ГПК. Поради това може би допускането на такъв дълъг срок за конституирането му като допълнителна страна в делото, въпреки и против неговата воля, не е много удачно. За да бъдат защитени посочените интереси на приобретателя, като преклузивен срок би могъл да бъде приет края на първото съдебно заседание, проведено след осъществяването на прехвърлянето. Проблем в този случай би могъл да възникне, ако приобретателят твърди, че прехвърлянето е станало на дата, предхождаща тази, посочена от прехвърлителя. В този смисъл съдът може да бъде ангажиран с разрешаването на един спор, в значителна степен чужд на предмета на делото. Друго възможно разрешение е да приемем, че чл. 121, ал. 2, доколкото изрично не предвижда срок за привличането, не въвежда изключение от правилото, отразено в ал. 1 на чл. 175 ГПК. Това означава, че ако прехвърлянето е станало преди края на първото по делото заседание, за прехвърлителя съществува

възможност да наложи конституирането на своя правопреемник като подпомагаща страна. Когато прехвърлянето е станало в по-късен момент, прехвърлителят няма да разполага с посочената възможност. Струва ми се, че това е решението, което съответства на позитивната уредба.

6. Като пряко следствие от становището по разискваните по-горе проблеми се очертава следното. Първо, това, че в хипотезата на прехвърляне на спорно право законът точно очертава правния интерес на приобретателя като предпоставка за встъпването, респ. привличането му като подпомагаща страна. Той се поражда от твърдяно от него придобиване на спорното право чрез правна сделка, сключена с една от страните по всящото производство, и следващото от това разпространение спрямо него на силата на пресъдено нещо на постановеното по делото съдебно решение (чл. 121, ал. 3 ГПК). Това разкрива наличието на **специфичен интерес на третото лице в разглежданата хипотеза** и указва на необходимостта **от съобщаването на прехвърлителната сделка**, което в конкретния случай става в молбата за встъпване или привличане. Освен това изложеното показва, че приобретателят може да встъпи като помагач само на своя праводател, независимо дали последният оспорва, или не осъществяването или действителността на прехвърлителната сделка. Второ, това, че **участието на приобретателя на спорно право като подпомагаща страна е допустимо само тогава, когато липсва изменение на предмета на делото**, поради което такъв е правото на неговия прехвърлител. Следователно неговото положение спрямо предмета на делото не е по-различно от това, което се наблюдава при другите хипотези на допълнително участие. Това означава, че помагачът е трето лице спрямо материалното правоотношение, предмет на делото, а не негов субект. Мисля, че приетото е в синхрон и с процесуалната роля на приобретателя на спорното право в този случай — ролята на допълнителна, а не на главна страна. Трето, това, че решението, което ще се постанови по делото, е в полза, респ. срещу прехвърлителя на правото — главна страна, а не и с пряк адресат приобретателят. Не може да бъде споделено виждането, че осъждането и правната промяна могат да бъдат постановени пряко в полза на приобретателя, който в процеса е помагач. Четвърто, това, че **предмет на решението, респ. предмет на силата на пресъдено нещо, това е правото на прехвърлителя** и именно по този предмет ще бъде обвързан приобретателят в отношенията си с противната главна страна. Следователно всички възражения на тази страна, черпени от отношенията му с приобретателя и касаещи тези отношения, няма да се преклудират и ще могат да бъдат релевирани при евентуално бъдещо дело между тях.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право, VII доп. и прераб. изд., С., 2001, с. 415.

<sup>2</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Сила на пресъдено нещо в гражданския процес, С., 1959, с. 269 и сл.; за видовете правоприемство вж. **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Т. II, 1996, с. 52—54.

<sup>3</sup> За тези условия вж. **Сталев, Ж.** Сила на пресъдено..., с. 269 и сл.

<sup>4</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 417.

<sup>5</sup> Пак там;

<sup>6</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско..., с. 220.

<sup>7</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско..., с. 388.

<sup>8</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско..., с. 159.

<sup>9</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 158.

<sup>10</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 161.

<sup>11</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 416.

<sup>12</sup> **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 211.

<sup>13</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Сила на пресъдено ..., с. 148.

<sup>14</sup> За понятието „придобивно основание“ и правото на праводателя като част от правопораждащия фактически състав на правото на правоприемника вж. **Павлова, М.** Цит. съч., с. 52—54.

<sup>15</sup> Ответникът би могъл да прехвърли и такива свои права, които не са предмет на делото, но на които той основава своите възражения срещу съществуването на правото на ищеца (вж. заб. 22). Тъй като в този случай фактите, пораждащи тези права, не представляват основание на предявения иск, ищецът би могъл да измени петитума по чл. 116 ГПК. Той обаче няма особен интерес да направи това, тъй като може да използва решението и против приобретателя (арг. чл. 416 ГПК).

<sup>16</sup> В т. 1 от ППВС № 4-64; ТР № 79-77-ОСГК на ВС; Р № 827-77-І г. о. на ВС; Р № 1442-96-V г.о. на ВС; Определение № 446 от 19.10.2000 г. по гр. д. № 383/2000 г. (цитирани по Сиела) като приложима форма на изменение на иска в хипотезата на прехвърляне на спорно право се обсъжда само тази по чл. 117 ГПК.

<sup>17</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 415.

<sup>18</sup> Вж. **Силяновски, Д.** Цит. съч., с. 209 и сл.; **Абрашев, П.** Намесата на трети лица в гражданския процес. В: Годишник на СУ, ЮФ, т. XXIV, 1928—1929 г., с. 42 и сл.

<sup>19</sup> Вж. **Силяновски, Д. и Ж. Сталев.** Цит. съч., с. 95.

<sup>20</sup> **Силяновски, Д. и Ж. Сталев.** Цит. съч., с. 95.

<sup>21</sup> Вж. **Сталев, Ж.** Сила на пресъдено..., с. 266.

<sup>22</sup> Вж.: **Сталев, Ж.** Българско гражданско ..., с. 416.

<sup>23</sup> Вж. изрично по този въпрос: Р. № 1935-65 І г. о. на ВС; Р. № 2411-56-IV г. о. на ВС. (цитирани по Сиела).

<sup>24</sup> Ще си позволя да използвам аргументи от анализа на чл. 416 ГПК, въпреки че стриктно той не се отнася до прехвърляне на право, предмет на всяко производство, т.е. до прехвърляне на спорното право, защото в теорията се приема несъмнена връзка между двете хипотези. Това едни автори (вж. **Сталев, Ж.** Българско гражданско..., с. 415) обясняват като приложение на института на прехвърляне на спорно право и при прехвърляне на спорното задължение. Други автори (Вж. **Силяновски, Д. В: Силяновски, Д. и Ж. Сталев.** Граждански процес. Т. 1, С., 1958, с. 71) обосновават приложимостта на чл. 121 ГПК и в този случай с това, че в неговия обхват на регулиране спадат и случаите на отчуждаване на спорната вещь.

---

# **НОВОИЗЛЯЗЛА ПРАВНА ЛИТЕРАТУРА**

---

## **Коментар на Кодекса на труда**

седмо преработено и актуализирано издание

Васил Мръчков, Красимира Средкова, Атанас Василев

Авторите са най-добрите специалисти по трудово право в България. Книгата включва анализ на разпоредбите на Кодекса на труда с последните изменения, правилниците и наредбите по неговото прилагане, синтез и критичен преглед на съдебната практика, практиката на Министерството на труда и социалната политика, становища и консултации по прилагането на Кодекса на труда до април 2003 г.

968 стр., ISBN 954-730-171-3, цена 31,00 лв.

---

## **Електронно правителство**

Вихър Кискинов

В книгата се прави преглед на основните проблеми, стратегиите и еволюцията на схващанията за електронно правителство. Разглежда се проблематиката у нас, включително приетата стратегия и съществуващата нормативна регламентация. Предлагат се няколко метода за създаване на електронно правителство. Идеалният метод осигурява единство между правна регламентация, държавна организация и информационни технологии на електронното правителство. Останалите методи са негови компромисни варианти. Описват се недостатъците на ограничените методи, както и условията, които осигуряват приемственост между резултатите от прилагане на тези методи и идеалния метод. Последиците от действието на електронното правителство, създадено с използване на предлагания метод, са многостранни. Достига се пълноценно и последователно прилагане принципа на правовата държава в условията на действие на информационните технологии. Разглежда се еволюцията на признаците на държавата под въздействие на електронното правителство. Перспективите в изследванията се откриват преди всичко в създаване на бази знания на електронното правителство.

352 стр., ISBN 954-730-162-4, цена 18,00 лв.

---

**Издаелство *СИБИ***

Редактор *Наталия Гуджева*

Коректор *Нели Германова*

Печат *Симолони*

Печатни коли 6

Формат 70x100/16

**ISSN 08611815**

София 2003