

МЛАДИ АВТОРИ / YOUNG AUTHORS**КОСВЕН СЪДЕБЕН НАДЗОР ВЪРХУ НОРМАТИВНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ
АКТОВЕ***Наталия Генова***INDIRECT JUDICIAL CONTROL ON NORMATIVE ADMINISTRATIVE ACTS***Natalia Genova*

Abstract: *The following article focuses on the controversial in theory and practice problem of the possibility for the administrative court to exercise indirect judicial control of normative administrative act. An analysis of the case law has been made and attitude have been taken.*

Key words: *the normative (bylaw) administrative act, direct and indirect supervision, Administrative Court, legality.*

Един от основните, значими видове административни актове в българската правна система е нормативният административен акт, който по своята природа е израз на осъществяваната от органите на изпълнителната власт правотворческа дейност. Легално определение за нормативен акт се съдържа в чл. 1а от Закона за нормативните актове (ЗНА), според което нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. В подобен смисъл е и чл. 75, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), даващ легална дефиниция на понятието „нормативен административен акт“ – това са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Ще обърна внимание, че в АПК законодателят използва две наименования за означаване на разглежданата категория административни актове. В разпоредбите, регламентиращи производството по издаване (чл. 75–80 от АПК), е употребено понятието „нормативен административен акт“, а в раздела от кодекса, уреждащ производството по тяхното оспорване по съдебен

ред (чл. 185–196 от АПК), е използвано понятието „подзаконов нормативен акт“, което очевидно законотворецът възприема като синоним на понятието „нормативен административен акт“. За целите на настоящото изследване ще възприема едностранност на двата термина: „нормативен административен акт“ и „подзаконов нормативен акт“. Подобно мнение се поддържа и от проф. Емилия Къндева, която приема за правилна употребата и на двете наименования, когато се говори за актовете на държавно управление, издадени в резултат на упражнена от административния орган правотворческа дейност.

Водейки се от обществената значимост на подзаконовите административни актове, важността на отношенията, които регулират и широкия кръг субекти, до които се отнасят, в Раздел трети на Глава десета на АПК са предвидени особени правила при тяхното съдебно оспорване при субсидиарно прилагане на разпоредбите за обжалване на индивидуалните административни актове, с изключение на чл. 142, ал. 1, чл. 152, ал. 3, чл. 173 и 178 от АПК. Тези правила са относими за случаите, когато пред съда пряко е поставен въпросът за законосъобразността на нормативния административен акт. Предмет на настоящата статия ще бъде въпросът за преценката на зако-

носъобразността на нормативния административен акт при пряко оспорване на индивидуален или общ административен акт.

В правната литература е възприето разбирането за деление на осъществявания от съда правораздавателен надзор на пряк и косвен. При прякото правораздаване съдът преценява законосъобразността на оспорения пред него административен акт, като при установена незаконосъобразност съдът пряко влияе върху неговото бъдещо съществуване – той се отменя или изменя. Косвеното правораздаване най-общо се изразява в преценка на съда относно законосъобразността на акт на държавно управление, който, макар да не е предмет на делото, има връзка със спорното право и от него зависи изходът на спора¹. Косвеният правораздавателен надзор в литературата се нарича още косвен контрол², но за целите на изследването ще възприема понятието „косвен надзор“.

При действието на Закона за административното производство от 1970 г. законодателят с разпоредба на чл. 69 от закона беше предвидил косвен правораздавателен надзор по отношение на нормативен административен акт, въз основа на който е издаден оспореният пред съда административен акт. Според цитираната правна норма, когато съдът установи, че обжалваният административен акт е издаден въз основа на незаконосъобразен правилник, наредба или друг подзаконов нормативен акт, той отменя обжалвания административен акт и сигнализира пред съответния държавен орган за установената незаконосъобразност на нормативния акт. Подобна разпоредба не е възпроизведена в сегашната правна уредба, но според чл. 15, ал. 3 от ЗНА и чл. 5, ал. 1 от АПК, ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт. Този контрол представлява косвен съдебен надзор.

Поставя се въпросът за възможността в производство по съдебно оспорване на инди-

видуален или общ административен акт, съдът да извърши проверка за законосъобразността на подзаконов административен акт, въз основа на който е издаден опороченият в главното производство акт. В правната литература институтът на косвения съдебен надзор върху нормативен административен акт е разгледан от проф. Иван Дерменджиев, според когото компетентният съд по разглеждането на спорния въпрос е длъжен да отмени индивидуалния акт на държавно управление, щом като установи, че той е издаден въз основа на един противозаконен нормативен акт независимо от това дали последният е нищожен, или унищожаем акт на администрацията³. За допустимостта на косвен съдебен контрол върху административни актове, включително и върху нормативни, пише и проф. Кино Лазаров, според когото, когато е контрол върху актове, косвеният правораздавателен контрол може да обхваща не само индивидуални, но и общи и нормативни административни актове⁴. Същото становище застъпва и проф. Д. Хрусанов, който приема, че на косвен правораздавателен надзор подлежат всички административни актове без оглед на вида им⁵.

Въпросът за косвения надзор върху подзаконов административен акт е дискуссионен и противоречиво разрешаван в съдебната практика. Една част от магистратите приема, че косвен надзор за законосъобразност на подзаконов нормативен акт е недопустим в конкретното съдебно административно производство с аргументи, че по този начин на практика се подменя предметът на правния спор, очертан с първоначалната жалба. Според тях оспорването на подзаконов нормативен акт или на отделни разпоредби от него има самостоятелна правна уредба в процесуалния закон (АПК) и се осъществява в отделно, нарочно съдебно производство, а не в производството по оспорване на индивидуален или общ административен акт⁶. Съществува и противоположно становище в практиката, което напълно споделям,

¹ В подобен смисъл Вж. **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2012, с. 286.

² Наименованието „косвен контрол“ в административното правораздаване е критикувано от проф. Д. Хрусанов, според който най-точно е понятието „косвен правораздавателен надзор“. Вж. **Хрусанов, Д.** Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. // *Общество и право*, № 3, 2013, с. 22–33.

³ **Дерменджиев, Ив.** Административен процес на Народна Република България. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията, София: СУ „Климент Охридски“, 1981, с. 175–187.

⁴ **Лазаров, К.** Въпроси на административния процес. С.: Издателство на БАН, 1978, с. 49.

⁵ **Хрусанов, Д.** Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. // *Общество и право*, № 3, 2013, с. 22–33.

⁶ Вж. Реш. № 13320 от 1.11.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5652/2018 г., VIII о., Реш. № 4100 от 3.04.2017 г. на ВАС по адм. д. № 5058/2016 г., VII о., Реш. № 12387 от 9.10.2012 г. на ВАС по адм. д. № 6248/2012 г., VII о., Реш. № 3837 от 23.03.2009 г. на ВАС по адм. д. № 11099/2008 г., V о., Реш. № 4844 от 13.04.2009 г. на ВАС по адм. д. № 11093/2008 г., V о.

насочено към разбирането за допустимост на инцидентния контрол за законосъобразност на подзаконовия нормативен акт като гаранция за изпълнение на конституционно регламентирания принцип за законност и върховенство на закона⁷. Щом един акт по естеството си е административен, той подлежи на съдебна преценка за законосъобразност и за съответствие с нормативен акт от по-висока степен по пътя на косвения надзор. Както отбелязва проф. К. Лазаров, при косвения съдебен контрол може да се стигне до преценяване законосъобразността на различни административни актове, без принципни ограничения както в субективна насока (в зависимост от автора на акта), така и в обективна насока (с оглед вида и естеството му). По този начин се стига косвено и до съдебен контрол и върху актове, за които пътят за пряко обжалване е затворен⁸.

Съдебната практика обаче застъпва и тезата за ограничен обхват на тази проверка и приема, че за разлика от прекия контрол, при който съдът служебно следи за съответствието на оспорения административен акт на всички изисквания за законосъобразност, то при косвения съдебен надзор съдът е задължен да не прилага подзаконовия акт, ако същият противоречи на нормативен акт от по-висок ранг, т.е. при противоречие на негови материалноправни разпоредби, но не и при неспазване на административнопроизводствените правила или на някое друго изискване за законосъобразност на административния акт. Според тази практика проверката е допустима единствено в производството по чл. 185 и следващите от АПК. Това означава, че ако съдът констатира нищожност на подзаконовия административен акт, въз основа на който е издаден оспорен пред него индивидуален или общ административен акт, няма да може да упражни правомощието си и да не го приложи. При законова делегация съдът няма възможност при косвен съдебен контрол да обсъжда дали издателят на нормативния административен акт е действал в рамките на делегираните по закон правомощия⁹. С последното разбиране не мога да се съглася, най-малко защото възприемането на тезата за „ограничен“

косвен съдебен контрол само на някои основания за незаконосъобразност създава несигурност и потенциална възможност да бъдат прилагани подзаконови актове, издадени от некомпетентен административен орган, което е абсурдно. Наред с възможността над нормативен административен акт да бъде извършен косвен правораздавателен надзор при пряко оспорен друг административен акт, намирам, че съдът дължи преценка на всички пет основания за законосъобразност, а не само за съответствието на разпоредбите на подзаконовия административен акт с тези на такъв от по-висок ранг. Предвид това намирам, че в интерес за цялото общество и правната сигурност е да не се допуска съществуването на административен акт, издаден в изпълнение на незаконосъобразен подзаконов административен акт, който порок да може се констатира чрез способа на косвения съдебен надзор. За да се избегнат в бъдеще подобни неясноти и противоречия, съдебната практика следва да бъде предприета или законодателна промяна, като ясно и точно се посочи, че при образувано административно дело съдът чрез косвен съдебен надзор, преценява законосъобразността на подзаконовия административен акт, въз основа на който е издаден оспореният пред него административен акт, на всички основания за законосъобразност, предвидени в чл. 146 АПК. Горното може да бъде постигнато и чрез уеднаквяване на съдебната практика чрез приемане на тълкувателно решение от Върховния съд в изпълнение на правомощията му по чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ.

Отделно от горното проблемът идва и от правомощията, с които разполага правораздавателният орган при констатиране на незаконосъобразен подзаконов административен акт, съдът няма правомощие да отмени подзаконовия нормативния акт, който е констатирал като незаконосъобразен. Съдът игнорира акта, не го зачита, отказва му годността да породи обикновените правни последици, каквито нормално проявяват законосъобразните административни актове от същата категория¹⁰. Преценката на нормативния акт, въз основа на който е издаден пряко оспо-

⁷ Вж. Реш. № 13122 от 2.12.2016 г. на ВАС по адм. д. № 14689/2015 г., VII о., Реш. № 12040 от 12.11.2015 г. на ВАС по адм. д. № 15232/2014 г., VII о., Реш. № 12273 от 18.11.2015 г. на ВАС по адм. д. № 14678/2014 г., VII о., Реш. № 1184 от 1.07.2015 г. на АдМС – Бургас по к. а. н. д. № 989/2015 г.

⁸ Лазаров, К. Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове. // *Известия на ИПН при БАН, Том XXIV*, София, 1970, с. 279–313.

⁹ Вж. Реш. № 10397 от 16.07.2012 г. на ВАС по адм. д. № 3464/2012 г., VI о.

¹⁰ Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С.: Издателство на БАН, 1978, с. 50.

реният индивидуален или общ административен акт, освен чрез възражение на някоя от страните, следва да бъде извършена и служебно от съда, противното би означавало, че не зачита закона, прилагайки един незаконосъобразен акт. Съдът не въздейства пряко върху него и същият продължава да поражда предвидените правни последици. При косвения надзор съдът се произнася относно законосъобразността на инцидентно преценявания административен акт в мотивите на своето решение, но не и в диспозитива, което, от своя страна, означава, че констатацията относно това дали преценяваният административен акт е законосъобразен, или не се ползва със сила на пресъдено нещо. Отделно от това друг съд при упражняване на косвен надзор над същия нормативен административен акт може да прецени, че е законосъобразен. Имайки предвид обхвата на действие на тази категория административни актове и широкия кръг от обществени отношения, които засягат, е необходимо да бъдат предприети законодателни промени и в тази насока, в които да се предвиди възможност за съдебния състав, който разглежда главното производство, да уведоми прокуратурата като орган, осъществяващ надзор за законност върху актовете и действията на административни органи за упражняване на правомощията си по чл. 16 АПК, както и органа, издал незаконосъобразния нормативен административен акт, за да предприемат действия за отстраняване на пороците в него. Страна в главното производство също има възможност да оспори в отделно съдебно производство подзаконовия нормативен актове, въз основа и в изпълнение на който е издаден обжалваният индивидуален или общ административен акт, и да поиска спиране на производството до произнасяне на съда по прею-

дициалния въпрос. По този начин, с влязло в сила съдебно решение ще бъде признат за законосъобразен или незаконосъобразен и ще се преодолее противоречивото разрешаване на въпроса от правораздавателните органи, което, от своя страна, е в интерес на цялото общество.

БИБЛИОГРАФИЯ

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част. С.: Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov,** Administrativno pravo na Republika Balgaria. S.: Sibi, 2012.

Дерменджиев, Ив., Административен процес на Народна Република България. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията, София: СУ „Климент Охридски“, 1981. // **Dermendzhiev, Iv.** Administrativen protses na Narodna Republika Balgaria. Proizvodstvo za pravorazdavatelyn kontrol varhu administratsiyata, Sofia: SU „Kliment Ohridski“, 1981.

Лазаров, К. Въпроси на административния процес. София: Издателство на БАН, 1978. // **Lazarov, K.** Vaprosi na administrativniya protses. Sofia: Izdatelstvo na BAN, 1978.

Лазаров, К. Въпроси на административния процес. София: Издателство на БАН, 1978. // **Lazarov, K.** Vaprosi na administrativniya protses. Sofia: Izdatelstvo na BAN, 1978.

Лазаров, К. Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове. София: Известия на ИПН, Том XXIV, при БАН, 1970. // **Lazarov, K.** Kosveniyat kontrol na nakazatelniya sad za zakonosobraznost na administrativnite aktove, Sofia: Izvestia na IPN pri BAN, Tom XXIV, 1970.

Хрусанов, Д. Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. // *Общество и право*, № 3, 2013. // **Hrusanov, D.** Kosveniyat pravorazdavatelyn nadzor varhu administrativnite aktove. // *Obshchestvo i pravo*, № 3, 2013.