

**Пловдивски университет „Паисий Хилендарски”**

**Юридически факултет**

**Катедра „Публичноправни науки”**

---

**ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ  
АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

**Георги Константинов Недев**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертационен труд за присъждане на образователна и  
научна степен „доктор по право”**

**по Професионално направление:**

**3.6. Право (Административно право и административен  
процес)**

**Научен ръководител: доц. д-р Богдан Йорданов**

**Пловдив**

**2017 год.**

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Предмет на изследването**

Предмет на изследването на дисертационния труд е производството по оспорване на нормативните административни актове. Анализира се както нормативната уредба, пряко касаеща това производство, така и някои нормативните актове, които също имат отношение към него.

Цитираните в дисертационния труд нормативни актове и съдебна практика са актуални към 15.03.2017 г.

## **2. Актуалност на темата**

В българската правна литература липсва актуално монографическо изследване относно оспорването на нормативните административни актове и проблематиката, свързана с него. Действително, в различни коментари на административния процес, монографии и конкретни статии, авторите засягат производството по оспорване на нормативните административни актове, но същите на първо място обследват по-скоро сценария на производството, при това по отменения ЗВАС, на второ място, няма как досегашните изследвания да обхванат актуалните проблеми, с оглед настъпили изменения в ЗНА, динамичните промени на обществените отношения и промененото правоприлагане, обективизирано в съдебните актове. В правната литература са излагани коментари и статии във връзка с производството по оспорване на нормативни административни актове по АПК, но изложеното не изследва в подробности производството и съдебната практика в тази насока. Затова доктрината се нуждае от единно и систематично изследване на този въпрос, подробно проучване на проблеми, анализирането им в детайлност и достигане до съответните изводи в теоретичен и практически аспект.

### **3. Цел и задачи на изследването**

Научното изследване е насочено към постигане на следната цел:

да се очертаят проблемите и недостатъците и да се направят конкретни предложения за усъвършенстване на производството, като се изследва същността, основните характеристики и основанията на производството по оспорване на нормативни административни актове, въз основа на съдебната практика, изложените в теорията становища и действащото законодателство

**Целта** на изследването е конкретизирана в **следните задачи**:

- да се изследва производството по оспорване на нормативните административни актове по българското законодателство и правните му последици, като се акцентира върху основанията за оспорване;

- да се изясни спецификата, действието и обхватът на производството по оспорване на нормативните административни актове;

- да се извърши анализ на основанията за оспорване на нормативните административни актове;

- да се установи правен модел от обективни критерии, изградени въз основа на административноправната теория, закона и съдебната практика, който да очертае един своеобразен мащаб на основанията за оспорване на нормативните административни актове

- да се обосноват конкретни изводи относно полезността, позитивните и негативните аспекти, проблемите, като се представят следващите от това предложения за усъвършенстване на правната регламентация.

### **4. Методология на изследване**

За постигане на научната цел и задачите, поставени в дисертацията, са използвани общонаучните методи на познание: описание, сравнение, методът на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод, историко – правният метод.

Приложение имат и частни методи на изследване, а именно: сравнително-правният и логико-юридическият.

## **5. Практическо значение**

Практическото значение на изследването може да бъде обобщено в няколко насоки:

- анализират се множество съдебни решения на Върховния административен съд и на административните съдилища;
- изследват се и се посочват недостатъците в нормативната уредба на производството по оспорване на нормативни административни актове и се предлагат възможни решения за тяхното преодоляване;
- направени са предложения *de lege ferenda* за промяна на действащата нормативна уредба;
- изследването може да подпомогне съдебните органи за правилното тълкуване, оценяване и прилагане на нормативната уредба относно производството по оспорване на нормативните административни актове;
- основните положения, изводи и предложения могат да поставят началото на дискусия за усъвършенстване на законодателството;
- основните положения в дисертационния труд могат да се използват и от практикуващи юристи и адвокати.

## **6. Обем и структура на изследването**

Дисертационният труд е в обем от 210 страници. Състои се от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на раздели, означени с арабски цифри. Направени са 253 бележки под линия.

## II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ТРУДА

### УВОД

**ГЛАВА ПЪРВА** излага общи бележки по производството по оспорване на нормативните административни актове.

В **Раздел 1 и 2** се разглежда оспорването като проявна форма на административното правосъдие, понятията административноправен спор и оспорване. На първо място са проследени някои от становищата в административноправната литература по отношение двете понятия - „правораздаване“ и „правосъдие“. Но, съобразявайки се и с целите на изследването, се приемат за равнозначни понятията „административно правосъдие“ и „административно правораздаване“, но само и единствено отнесени към производството по оспорването на нормативните административни актове. Действително в миналото са съществували особени несъдебни юрисдикции, които правораздават. Понастоящем такива юрисдикции например са: Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за защита от дискриминация и др. Тогава би следвало правосъдието да се определи като правораздаване, осъществявано от съд, а отношението между понятията „правораздаване“ и „правосъдие“ да е от общото към частното. Доколкото обаче понастоящем, законодателството в страната предвижда административно-правораздавателната дейност по отношение нормативните административни актове да се осъществява само от съдилищата, в труда се възприема идентичност на двете понятия.

Разглежда се понятието „административно правосъдие“, с оглед развитите в литературата тези.

В обобщение на изложените разбирания се извежда, че във връзка с оспорването на нормативните административни актове,

административното правосъдие е дейност, осъществявана изключително и само от съответния компетентен административен съд, по разрешаване на административноправни спорове касателно нормативните административни актове.

Основна част от функцията на съда е контролът върху административните актове във връзка със съответствието им с изискванията на закона. Този контрол е възможен и допустим само при наличие на оспорване и административноправен спор. Именно и в следващия Раздел II се разглеждат понятията „административноправен спор” и „оспорване”, както и тяхната корелативна връзка. Извежда се, че терминът „оспорване“, досежно нормативните административни актове в административното право, е с преобладаващ процесуален характер и предполага наличието на административноправен спор. В този смисъл, административноправният спор обуславя осъществяването на „оспорването“. За да има оспорване на нормативен административен акт, следва да е налице спор, който да бъде отнесен пред компетентния съд, за да бъде разрешен. Във връзка с понятието „спор“ са посочени становища, които акцентират върху противоречието на правните убеждения между страните в материалното административно правоотношение. Отбелязва се обаче, че при оспорването на нормативните административни актове пред съд, а и въобще при оспорването на административните актове, не винаги страните в административното правоотношение са и страни по административния спор. В този смисъл, тези становища не могат да обосноват всички онези случаи, в които прокурорът протестира конкретен административен акт. Прокурорът не е страна в материалното административно правоотношение. При оспорването на нормативни административни актове, прокурорът е страна, доколкото е налице протестиране на конкретен административен акт пред компетентния съд и развило се по повод протеста оспорване. Въпреки това, правен спор е налице. За това и

понятието за административноправен спор е по-широко. Застъпва се тезата, че най-пълно административноправният спор може да се определи чрез неговите характерни белези, като тези белези съпътстват и производството по оспорване на нормативни административни актове. В конспектиран вид същите са описани.

Във връзка с външното проявление на административноправния спор, възникнал по повод нормативен административен акт, се вземат предвид и някои специфики. Оспорването на нормативните административни актове се осъществява единствено пред съд. Така фактическият спор не възниква, докато не бъде сезиран съдът. Самият административноправен спор обаче не е юридическият факт, от който възниква процесуалното отношение. Този юридически факт е оспорването – подаването на жалба или протест. В същността си те изразяват съпротивата срещу оспорения нормативен административен акт. Така оспорването от една страна индикира административноправния спор, а от друга страна чрез оспорването се осъществява сезирането. В този смисъл моментът на възникване на правния спор съвпада с момента на оспорването, което от своя страна поставя началото на административния съдебен процес по повод законосъобразността на конкретен нормативен административен акт.

Наред с предходното е сторено разграничение на самото „оспорване” от „сезирането”. Сезирането е елемент на административното правосъдие. Сезирането довежда до знанието на съда наличието на административноправния спор, който се заявява публично за решаване, а съдът е задължен да се произнесе по този спор. Изложени са функциите на сезирането, както и са посочени условията за надлежно сезиране.

В **Раздел 3** са изложени общи исторически бележки на производството по оспорване на нормативните административни актове.

За първоначален момент се сочи приемането на първия Закон за административното правосъдие през 1912 год. и учреденият с него Върховен административен съд. До приемането на този закон не е съществувала обособена система на административното правосъдие, а съгласно него, на Върховния административен съд са били подсъдни всички жалби срещу административните актове на публичните власти. Няма ограничение кои видове административни актове подлежат на оспорване. Това означава, че през 1912 год. на оспорване пред ВАС подлежат и нормативните административни актове, доколкото с отделен закон не е изключено оспорването на конкретен административен акт. След приемането на Закона за административното правосъдие от 1912 год., за периода от 1913 год. (учредяването на ВАС) до 1944 год., възможността за оспорване на нормативните административни актове се е запазила.

По време на Втората световна война и годините след нея системата на административното правосъдие умишлено се руши. До 1989 год. в България е тоталитарно управление. Властта е напълно централизирана и държавата се стреми да регулира и контролира всички аспекти на политическия, социалния и интелектуалния живот, като цели преди всичко налагане на контрол и ограничения върху вътрешната свобода на индивида. Това съответно е несъвместимо с възможността за оспорване на нормативните административни актове. Конституцията на Народна Република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол на актовете на администрацията. Върховният административен съд е закрит през 1948 год. със Закона за устройство на съдилищата. През 1951 год. е отменена и Наредбата–закон за административното правосъдие. Оспорването на нормативни административни актове е не само недопустимо, но и с оглед наложения политически режим – немислимо, тъй като през тези години държавната принуда е била водеща при образуване на общественото поведение във всеки един аспект.



Едва през 1970 год., с приемането на Закон за административното производство, нормативно отново се урежда съдебният контрол върху административните актове. Но нормативните административни актове не са включени в приложното поле на този закон. Такава възможност се допуска през 1989 год. с Указ №56 за стопанската дейност, издаден от Държавния съвет на Народна Република България (НРБ), Обн., ДВ, бр. 4 от 13.01.1989 г., при това единствено и само за онези актове, които противоречат на Указ №56 за стопанската дейност, а не и на други закони. Разпоредбата не предоставя изключителна компетентност на съдебната власт да се произнася по спорове въобще за законността на актовете на изпълнителната власт.

С Конституцията от 1991 год. се предвиди общ съдебен контрол върху актовете на администрацията и нормативно се установи общата клауза за обжалваемост на всички административни актове, без оглед на тяхната видова принадлежност. Така, възможността за оспорване на нормативните административни актове е възобновена, като до приемането на Закон за Върховния административен съд през 1997 год. и фактическото създаване на Върховен административен съд, контролът за законност на нормативните административни актове се осъществява от Върховния съд.

С приемането на Закона за съдебната власт, Закона за Върховния административен съд и измененията и допълненията на Закона за административното производство се осъществи и организационно изграждане и процесуално функциониране на административното правосъдие в страната. Това детайлизира и процедурата по оспорване на нормативните административни актове, а с последващия Административно-процесуален кодекс от 2006 год. се кодифицира правната уредба не само на съдебното производство по оспорване на този вид актове, но и на административно производство изобщо.

**Раздел 4** очертава конституционната рамка на общата клауза за оспорване на нормативните административни актове.

Акцент в този раздел е не толкова общата клауза, възведена с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която създава едно материалноправно основание за съдебно обжалване на всички административни актове без оглед на тяхната видова принадлежност. Така прогласената конституционно установена възможност не следва да се тълкува безгранично. В този смисъл, с текста на чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията, е предвидено едно съществено изключение – изваждането на определени административни актове от кръга на подлежащите на съдебно оспорване. В този случай, единственото изискване е тези актове да бъдат посочени със закон. Посочено е, че липсват критерии, които да ограничават законодателя от въвеждане на изключения от „общата клауза“ за обжалваемост. Това предполага, че преценката дали да въведе, или не такова изключение принадлежи на самия законодател. Нужно е прецизиране на кръга на административните актове, по отношение на които със закон може да се изключи възможността за съдебно оспорване. Такова прецизиране може да стори единствено Конституционният съд на РБългария.

Разгледани са и е направен анализ на съдебните решения на Конституционния съд в тази насока. Отчетена е обаче каузалността на тези решения, предвид което и няма как да бъдат обхванати всички възможни относими хипотези към проблема. Предвид това ясен, конкретен и списъчно посочен стандарт не може да бъде посочен. Въпреки това, постановените решения от съдебната практика на Конституционния съд позволяват да бъдат изведени абстрактни критерии, които да са водещи за законодателя при изключването на конкретен административен акт от оспорване, било то нормативен или индивидуален. Подробно е проследена практиката на Конституционния съд, като при намирането на границата за допустимост на стесняване на

съдебната защита в условията на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията и при спазване на изискването за съразмерност, обобщено от решенията се извлича, че е допустимо със закон да се предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, но само ако това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Допълва се обаче, че някои конституционно прогласени права и свободи не подлежат на никакво ограничение, предвид което тяхната защита не може да попадне в приложното поле на чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията.

**Раздел 5** разглежда нормативните административни актове като предмет на оспорване и техните общи белези. Предметът на оспорване в производството по оспорване на нормативни административни актове е самият подзаконов административен акт или конкретна част от този акт. Обърнато е внимание, че в АПК са използвани два термина - „нормативен административен акт“ (чл.79 – 79 АПК) и „подзаконов нормативен акт“ (чл.185 – 195 АПК). За целите на изследването се възприема еднозначност на двата термина. Въпросът за същността на понятието „нормативен административен акт“ е разгледан накратко. Нормативният административен акт е вид административен акт и притежава общите белези на административен акт, отчитайки обаче спецификите на нормативния му характер. Така нормативният административен акт, като административен акт, е юридически акт – властническо волеизявление на административен или друг (овластен да действа като административен) орган, издаден въз основа и в изпълнение на закона, при осъществяване дейност на изпълнителната власт, който установява подзаконови (вторични) правни норми или едностранно предизвиква пораждање, изменяне или прекратяване на административни (или други) правоотношения и при нужда може да бъде изпълнен с

помощта на държавна (административна) принуда. Нормативният административен акт е волеизявление, което непосредствено поражда правни последици. Волеизявлението е властническо, т.е. органът, издал нормативния административен акт, упражнява властническите си правомощия, независимо от волята на адресатите на акта. Адресатите на акта не са в равнопоставено отношение с административния орган. Нормативният административен акт поражда, изменя, прекратява права и задължения за неограничен кръг от правни субекти и е задължителен. Наред с това, нормативният административен акт е скрепен с възможност за принудително изпълнение при условие, че адресатите не изпълнят предписанието на неговите норми или не съобразят поведението си с акта. Нормативният административен акт се възприема като проявление на нормотворческата и регулативна роля на изпълнителната власт. С оглед това, съвсем логично е да се приеме, че съдържанието на акта има нормативен характер. Нормативният административен акт урежда материя, която е законодателно регламентирана. Предписанията в конкретен нормативен административен акт дава допълнителна характеристика на общата законова рамка по начин, който да улесни приложението ѝ. В този смисъл нормативният административен акт се издава в изпълнение на закона и се възприема като подзаконов акт. А нормите на акта са вторични, тъй като се създават във връзка с вече съществуващи норми, които норми следва да се детайлизират и конкретизират в изпълнение на закона и за приложение на неговите разпоредби чрез издадения нормативен административен акт. Т.е., вторичният характер се изразява в предпоставеност на уредбата от наличието на друга – законова регламентация, чието приложение има за цел да бъде обезпечено.

**В ГЛАВА ВТОРА** са изследвани основанията за оспорване на нормативните административни актове пред съд. Независимо, че

систематичното място на разпоредбата на чл.146 е в Раздел I към Глава десета на АПК „Оспорване на индивидуални административни актове“, посочените основания за оспорване са по отношение както на индивидуалните административни актове, така и по отношение на нормативните такива.

Един от основните принципи, възведен в Административнопроцесуалния кодекс е принципът на законност. Разпоредбата на чл. 4, ал.1 АПК гласи: „Административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона“, т.е. съобразно тяхната компетентност, като издадените от административните органи административни актове „се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона“ (вж.чл.4, ал.2 АПК). Визират се останалите условия за законосъобразност: “за целите”, т.е. съобразяване с целта на закона, “на основанията” - съобразяване със съдържанието на закона или материална законосъобразност и “по реда, установен от закона”, т.е. спазване на производствените правила.

Следва да се обърне внимание, че чл. 4 АПК не е адресиран до конкретен вид административен акт. Изведена от законодателя като принципно положение, разпоредбата на чл. 4 АПК е относима както към индивидуалните, така и към нормативните административни актове. В съответствие с посочения принцип, в чл. 146 АПК са изброени основанията за оспорване на индивидуалния административен акт. Посочените основания всъщност са изисквания за законосъобразност на административния акт, условия за действителност. За да е законосъобразен, административният акт трябва да отговаря на тези пет нормативно установени изисквания взети заедно, кумулативно. Липсва изрична разпоредба по отношение основанията за оспорване на нормативните административни актове, но законодателят предвижда субсидиарно прилагане на чл. 146 АПК чрез препращащата норма в чл. 196 АПК: „За неуредените в този раздел въпроси се прилагат

разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове...“, т.е. основанията за оспорване на индивидуалния административен акт, предвидени в чл. 146 АПК, са основания за оспорване и на нормативни административни актове, както и изисквания за законосъобразност, отчитайки, разбира се, нормативния характер на акта.

Разгледан е видът недействителност, до който води наличието на конкретен порок. В тази връзка са обсъдени широкоразпространените в административноправната литература становища. А. Ангелов отбелязва, че „критерият за различаване между нищожност и унищожаемост на актовете на държавно управление може да се намери само в степента или тежестта на допуснатата незаконосъобразност при издаване на акта“, като „нищожност ще е налице при такива радикални нарушения на законността, които не могат да бъдат примирени дори и с временното и неокончателно действие на акта... По – малко интензивните нарушения на законността в другите случаи водят... само до оспорваемост или унищожаемост“. Този критерий впоследствие е конкретизиран и развит от К. Лазаров, според който „същественото нарушение води до унищожаемост, а особено същественото – до нищожност“, като видовете недействителност на административните актове следва да бъдат разгледани с оглед всеки един порок. Посоченият критерий е и преобладаващият общ такъв, възприет в доктрината.

Интересен критерий за разделяне на пороците, от които е възможно да бъде засегнат един административен акт, сочи П. Стайнов. Той условно разделя пороците на пороци от обективно и субективно естество. Така пороците „липса на компетентност“ и „неспазване на установената форма“ са пороци от субективно естество, тъй като са свързани с автора на акта и касаят самото съществуване на акта. Предвид това, съдебният състав формално преценява дали те са налице. Останалите пороци са пороци от материалноправно естество, като в този

случай се прави обективна преценка за законосъобразност. Посоченото от П. Стайнов деление не противоречи на преобладаващия критерий на Кино Лазаров. Напротив, както отбелязва В. Канатова – Бучкова, ако се съчетае преобладаващият в доктрината критерий за разграничение (съществен порок – унищожаем акт, особено съществен порок – нищожен акт) с предложеното по-горе деление на П. Стайнов, може да се заключи, че нищожността като вид недействителност на нормативния административен акт ще е налице единствено при субективните пороци – некомпетентност и неспазване на установената форма, „тъй като тези пороци засягат самото съществуване на акта, съответно наличието им в повечето случаи ще се квалифицира като „особено съществено“. Втората група пороци предполагат съществуващ акт, който е издаден от компетентен орган в изискуемата форма и поражда правни последици, но който страда от съществен порок – основание за обжалването и отмяната му... При административните актове, при които са налице недостатъци от субективно естество, порокът е неотстраним и актът не би следвало да съществува като волеизявление, което да създава правни последици за адресатите си.”

Изследвани са спецификите на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК, като се проследяват различните теории, становища и съдебната практика.

**В Раздел 1** са анализирани основните хипотези на основанията за оспорване на административния акт - липсата на компетентност - липса на основна компетентност у органа на изпълнителна власт и превишаване на власт. При липсата на основна компетентност, административният орган изначално не притежава правомощие да издаде съответен административен акт, докато превишаването на власт е обусловено от наличието на основна компетентност у органа на изпълнителна власт. Поддържа се разбирането, изложено в Тълкувателно решение № 2-91-ОСГК и в Решение № 717-84-III, според което всяка некомпетентност ще

повлича нищожност на административния акт. Наред с това е обърнато внимание и на особените случаи при установяването на компетентността – изземването на компетентност, изместването, делегацията и заместването. Органите, които могат да издават нормативни актове, са законово определени, като са изрично овластени от Конституцията или закон. Наред с това, компетентността за издаване на нормативни актове не може да се прехвърля. Тези два императива са възпроизведени както в чл.2 от ЗНА, така и последващия АПК в чл.76. Последната разпоредба допълва и правомощия на общинските съвети да издават нормативни административни актове, с които се уреждат съобразно нормативните актове от по – висока степен обществени отношения с местно значение. Доколкото въпросът за допустимост на делегирането на нормотворческа компетентност е регламентиран в разпоредбите на чл.2 ЗНА и чл.76 АПК, то институтите на изземването на компетентност и изместването при издаването на нормативни административни актове правно не са уредени.

Изследвани са видовете некомпетентност на административните органи. Така материалната некомпетентност представлява издаване на административен акт при нарушение на материята, в която е компетентен административният орган. А административният орган е материално компетентен при кумулативното наличие на две условия – първо, той следва да е част от съответната административна структура, развиваща административна дейност в дадена област на държавно управление, и второ, издадените от този орган актове да съответстват в материално отношение именно на развиваната дейност. Обстоятелството, че липсва изрична законова норма, конкретизираща и определяща в достатъчна степен рамката на материалното съдържание на даден административен акт, е най-често причината, повличаща порока материална незаконосъобразност. Съгласно текста от разпоредбата на чл.76 от АПК, нормативните административни актове се издават от изрично овластени



от Конституцията или закон органи. Но тази обща компетентност не следва да се преценя като достатъчно обстоятелство за издаването на даден нормативен административен акт. Нужно е и определянето на параметрите на материалноправните въпроси, обект на подзаконовия нормативен административен акт. В тази връзка, следва актът, приложението на който обезпечава подзаконовия нормативен административен акт, да съдържа норма, определяща общата рамка и предвиждаща възможност за детайлизация на обществените отношения.

На следващо място е разгледана териториалната или местната компетентност по отношение издаването на нормативни административни актове, която определя пространствената възможност на административния орган да реализира нормотворческите си правомощията. Всеки административен орган има определени териториални предели на правомощия. Съответно порокът „териториална некомпетентност“ е налице, когато този орган издаде административен акт, засягащ права и законни интереси на правни субекти извън така определените териториални предели. При определяне наличието на този порок на преден план излиза категоризацията на административните органи на местни органи на управление и централни органи на управление.

Предели на правомощия, които предели са в зависимост от положението и степента на органа в съответната служебна йерархия, определят личната компетентност на административния орган. При решаващата си дейност, съдебният състав установява компетентността на административния орган, издал нормативния административен акт, респективно липсата на такава. Изложен е кратък анализ на особените случаи при установяването на компетентността – изнемването на компетентност, изместването, делегацията и заместването. Съпоставена е практиката на ВАС с изложените до момента становища и разбирания в административноправната литература. Отчитайки ограничението на чл.2,

ал.2 ЗНА да се делегира нормотворческа компетентност, е разгледана специфичната възможност по чл.26, ал.2 ЗАдм, според която министърът може да делегира правомощия на своите заместници. Застъпено е разбирането за недопустимост на делегиране нормотворческа компетентност.

В **Раздел 2** са изследвани спецификите на неспазването на установената форма като основание за отмяна на нормативните административни актове. Формалните реквизити за строежа на нормативните административни актове са главно уредени в глава трета от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА), като условно са разделени в две групи - норми с техническо значение, които са свързани със структурата на нормативния акт (от чл.24 до чл.31 на УПЗНА) и група разпоредби, които освен структурни белези, установяват и материалноправни такива на различните видове правни разпоредби, както и имат конкретното значение за действието на цялостния акт (от чл.32 до чл.35 на УПЗНА). Разгледани са последиците, които настъпват при нарушение разпоредбите съответно и на двете групи. Подкрепено е схващането, че разпоредбите от глава трета на УПЗНА, които са с изключително техническо съдържание и са свързани със строежа на нормативните актове, не съставляват гаранция за законосъобразност на съответния нормативен акт и нарушаването им не води до такъв порок на волята на административния орган, който да обуслови „неспазване на установената форма“ на оспорения нормативен административен акт. От друга страна, неспазването на разпоредбите от чл.32 до чл.35 УПЗНА, които са също структурни разпоредби, но които установяват и материалноправни белези, води да наличието на цитирания порок. Цитирана е съдебна практика в подкрепа на изложеното разбиране.

Обсъдена е и разпоредбата на чл.36 УПЗНА, която дава общо положение за формулиране на разпоредбите на нормативния акт, която

до известна степен преповтаря ал. 1 на чл. 9 от ЗНА. В съдебната практиката, при оспорване на нормативни административни актове, на преценка от съдебните състави подлежи и спазването на цитираните по-горе норми. Противоречива е обаче практиката дали когато спорните разпоредби на един подзаконов нормативен акт не са ясно формулирани и са противоречиви, води до нарушение на установената форма, което да обуслови отмяна, или е друго основание за оспорване на подзаконовия нормативен акт, за което са цитирани и съдебни решения. Възприема се за правилно, че строежът на изреченията, структурата на изказа на приеманите разпоредби на всеки един нормативен административен акт е изискване за спазване на неговата форма. Именно нормите в чл.9 ал.1 ЗНА и чл.36 УПЗА съдържат правилата за формулиране на разпоредбите на нормативните актове. Защишава се тезата, че именно тези правила допълват изискването за спазена „установена форма“ на нормативния административен акт. Текстът формулира волеизявлението, вложено във всяка една разпоредба. Тъй като „установената форма“ е външно изискване към вида, при който и в който трябва да се формулира волеизявлението на административния орган, то и спазването на езиковото формулиране на волеизявлението в административноправната норма, предвидено в чл.9 ал.1 ЗНА и чл.36 УПЗА, съставлява гаранция за законосъобразност на съответния нормативен административен акт. Като допълнителен аргумент се приема и фактът, че именно „неяснотата“ в правната норма, е и основание за сезиране на съда за тълкуване на съответния нормативен акт.

Подробно е разгледано нарушението на императивното правило за обнародване на нормативния административен акт и отражението му изискването за установената форма. Обсъдени са както разнопосочната съдебна практика по отношение дали нарушението следва да се релевира към чл.146 т.2 или т.3, така и разбирания, че обнародването на подзаконовите нормативни актове следва да бъде правопораждащ факт за

влизането в сила на последните и неизпълнението на това задължение би могло да засегне влизането в сила акта, но не и неговата валидност. Възприето е разбирането, че нарушението на правилото за обнародване е еквивалент на опорочено волеизявление на компетентния нормотворчески орган, което води до нищожност на акта.

Обърнато е внимание и на специфично изискване за удостоверяване текста на нормативния административен акт. Съгласно чл.78, ал.1 АПК, текстът на нормативния административен акт, както и приемането му по надлежния ред, се удостоверяват при постановление на Министерския съвет - от министър-председателя, а при другите нормативни административни актове - от органа, който ги е издал, а когато органът е колективен - от неговия председател. Защиата се тезата, че неспазването на правилата за удостоверяване съставляват гаранция за законосъобразност на нормативния административен акт, като тяхното нарушение обуславя и „неспазване на установената форма“. Отбелязана е съдебна практика в обратна насока, която не се споделя.

Същественото нарушение на административнопроизводствените правила като основание за оспорване на нормативните административни актове е предмет на изследване в **Раздел 3**. Редът за издаване на нормативните административни актове е уреден пестеливо в АПК с разпоредбата на чл. 77 АПК – „Компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения“. Но въз основа на препращащата норма на чл. 80 АПК, в допълнение към нея, намират субсидиарно приложение ЗНА и УПЗНА. Текстът на разпоредбата на чл.146, т.3 АПК предвижда като основание за оспорване на нормативния административен акт не всяко нарушение на административнопроизводствените правила, а само същественото. В тази връзка са изложени широко разпространени в правната литература

становища по отношение критерия за същественост на нарушение на административнопроизводствените правила. Отчитайки нормативния характер на актовете, в обобщение се приема, че при издаването на нормативен административен акт, съществено е всяко едно нарушение на производствените правила, които правила са предвидени в нормативен акт. Изключение от тази „същественост“ обаче може да допусне единствено нормативен акт. Ако в закон, кодекс или подзаконов нормативен акт е предвидена възможност допуснатото процесуално нарушение да бъде отстранено в определен срок, то нарушението няма да бъде от категорията на „съществените“, а ще е по-малко съществено или несъществено в зависимост как се отразява на волеизявлението в нормативния административен акт.

Разгледани са административнопроизводствените правила, уредени в ЗНА и УПЗНА, като са съобразени и последните нововъведени процесуални изисквания, според които при определени хипотези при изготвянето на проект на нормативен акт е задължителен ангажимента на нормотворческия орган да извърши предварително оценка на въздействие на нормативния акт като част от обосноваването на неговата необходимост. Анализирани са и съдебната практика до 15.03.2017 год. Акцентира се и върху публикуването на проекта на нормативен акт на интернет страницата на съответната институция преди неговото внасяне за издаване или приемане, като е предвидена и обществена консултация, след приключването на която съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения, заедно с обосновка за неприетите предложения. Нормотворческият процес се основава на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност - чл. 26, ал. 1 ЗНА. В тази връзка, ЗНА придава изключително значение на възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за

да се гарантират горепосочените принципи, които формулират и целите на изискването. Разпоредбите на чл. 26 от ЗНА са императивни. Паралелно с тях е и изискването на чл.77 АПК към компетентния орган да обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. Всяко нарушение на правилата, установени в чл. 26 от ЗНА, е от категорията на съществените процесуални нарушения, тъй като пречат пълноценното участие на заинтересованите лица в процеса на обсъждане на проекта на нормативния акт и е достатъчно основание за отмяна на оспорения нормативен административен акт като незаконосъобразен.

Наред с предходното, проектът на нормативен акт, заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 ЗНА, се внасят за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът, съдържат причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора не се обсъжда от компетентния орган. Мотивите съдържат обосноваването на акта, съображенията, които са ръководили органа да издаде даден правен акт и то в този му вид и съдържание. Мотивите представят обяснението на съответния орган за конкретното му волеизявление, обективизирано в правния акт. Дейността по издаване на нормативни административни актове, бидейки същностен белег на държавното управление и основен правен регулатор, се подчинява на общите принципи на чл. 4, на чл. 8 и чл. 12 АПК - законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на

натоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин. По силата на чл. 28, ал. 2 ЗНА, мотивите, съответно докладът към него, трябва да съдържат: 1) причините, които налагат приемането; 2) целите, които се поставят; 3) финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4) очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5) анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Проект на нормативен акт, към който не са приложени отговарящи на изрично заложените в закона критерии, мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган. Мотивировката, с дефинираното от законодателя съдържание, трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Изготвените мотиви, съответно доклад, не е едно от изискванията за „установена форма“ на нормативния административен акт, а представлява административна дейност на нормотворческия орган, която предхожда приемането на нормативния административен акт. Ето защо и липсата на мотиви е съществено нарушение на административнопроизводствените правила при издаване и приемане на подзаконовите нормативни актове. Нещо повече, съдържанието на мотивите, съответно докладът, следва да отговаря в цялост на нормативно установеното в чл.28 ал.2 ЗНА, в противен случай съдът е в обективна невъзможност да се произнесе по отношение спазване принципите при подготовката на нормативния административен акт. Възприема се, че нарушението на посочените процесуални правила е винаги съществено по смисъла на чл. 146, т.3 от АПК, тъй като се засягат уредените в чл. 26, ал.1 от ЗНА принципи на обосноваване, откритост и

съгласуваност при изработване на проекти за нормативни актове, което обуславя и отмяна на оспорения нормативен акт като незаконосъобразен.

**Раздел 4** разглежда противоречието на нормативния административен акт с материалноправни разпоредби като основание за оспорване. В този смисъл съдебният контрол обхваща и съдържанието на оспорения административен акт, което трябва да е в съответствие с материалния закон. Материален закон по смисъла на чл.146 т.3 АПК е всеки нормативен акт, съдържащ материалноправни норми. Материалноправни са нормите, които регулират първични обществени отношения. Нормативните административни актове имат предназначение да додетайлизират, да доурегулират, да приложат по-нататък разпоредбите на закона. Поради това, от особено съществено значение при издаването на този вид актове е съобразяването със закона, в чиято връзка те се издават. Нормативните административни актове са източник на общозадължителни правни разпоредби, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и индивидуалните и общите административни актове. Поради това нормативните административни актове не само стриктно следва да се придържат към рамката на закона, но и изключително внимателно да се съобразяват със съдържанието на закона. Те не могат да предвиждат други или повече права или задължения от тези, предвидени в закона. Съпоставени са и различни становища по отношение на въпроса дали наличието на порока „материална незаконосъобразност“ повлича нищожност или унищожаемост на оспорения административен акт. Доколкото тези становища са изразени във връзка с индивидуалните административни актове, следва да бъде отчетен и нормативният характер на оспорения административен акт. В тази връзка е разгледана и съдебна практика на административните съдилища и ВАС, с които се отменят оспорените нормативни административни актове като незаконосъобразни



при наличие на порока „материална незаконосъобразност“, а не се обявяват за нищожни – аргумент от текста на чл. 195 ал.2 АПК.

**Раздел 5** разисква несъответствието на оспорения нормативен административен акт с целта на закона като обуславящо неговата недействителност. Несъответствието с целта на закона опорочава издадения административен акт и повлича неговата недействителност. В административноправната теория е широко разпространено този порок да се нарича „превратно упражняване на власт“. В тази връзка са очертани и съпоставени разпространените становища в административноправната литературата, тъй като съществува разбиране, според което хипотезите на наличие на порока „несъответствие с целта на закона“ са единствено до случаите на издадени административни актове при условията на оперативна самостоятелност.

Във връзка с този порок е обсъден и принципът за съразмерност, възведен с чл.6 АПК. Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона. От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото. Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел. Възприето е, че нарушаването на принципа на съразмерност при издаването му ще представлява несъответствие на оспорения нормативен административен акт с целта на закона. Границите при упражняване на правомощията на административните органи са очертани от чл.6 АПК спрямо целта на административния акт. Основната идея на този принцип е, че всяко

вмешателство от страна на администрацията в правата на гражданите трябва да бъде минимално, когато е необходимо, за да се реализира предназначението на даденото правомощие на административния орган. Посочени са и становища на различни автори в подкрепа на тезата, че принципът на съразмерност по чл. 6 АПК очертава рамките на дискреционната власт, извън които административният орган би действал незаконосъобразно, като това подлежи на преценка във връзка с правомощията на съда по чл.169 АПК. Тези становища се възприети и в дисертационния труд. Особено ярко нуждата от посочената съдебна преценка проличава в хипотезите на ограничаване на субективни права с приет нормативен административен акт, който има за последица постигането на правни цели с публични интереси, конкретизирани в разпоредбата на закона. Тези цели определят направлението на нормотворческия процес, свързан с тяхното обезпечаване. Тогава именно възниква въпрос за съразмерността на ограничаването на субективни права за постигането на тези цели. Доколко предприетата ограничителна мярка е съразмерна на охранявания интерес е въпрос за законосъобразност, защото ограничаването на субективни права ще е съобразено с изискванията на правото, ако има за последица постигането на правната цел. Наред с това обаче, се отчита, че приложено докрай, безусловното възприемане на горното становище би заличило границата между целесъобразност и законосъобразност, което би могло неправилно да се приеме и за паралелен съдебен контрол на оперативната самостоятелност. В този смисъл, за всеки отделен случай, компетентният съдебен състав следва да търси баланса в своите действия по преценка за съответствие на акта на чл.6 АПК. Във връзка с допустимостта на съдебната преценка по отношение принципа на съразмерност са посочени и съдебни решения и в двете насоки. В заключение, по отношение вида недействителност, която е обусловена от наличието на порока „несъответствие с целта на закона”, се отдава значение на

интензитета на порока с оглед разграничението между нищожни и унищожяеми административни актове.

**ГЛАВА ТРЕТА** е посветена на спецификите при оспорването на нормативните административни актове пред съд. Особеностите в характеристиките на нормативните административни актове обосновават и тези специфики. В тази глава са разгледани и въпросите за правния интерес при оспорването, страните в съдебното производство, действието на оспорването и неговите темпорални параметри, правомощията на съда и действието на решението.

В **Раздел 1** са разгледани оспорването на нормативните административни актове като обективно правосъдие и предмета на делото. В съдебното производство по отмяна на административен акт, жалбата на заинтересованата страна, респ. протестът на прокурора, се отправя срещу оспорения административен акт, а не срещу администрацията, издала или приела акта, нито срещу длъжностно лице от тази администрация или изобщо срещу някакво лице. Предмет на съдебния спор е законността на оспорения акт; дали този акт противостои на обективния правов ред. В този смисъл, в съдебния процес за отмяна на административен акт, се реализира обективно правосъдие. Отменяйки оспорения акт като незаконосъобразен, или обявявайки неговата нищожност, респективно потвърждавайки го като законосъобразен, съдебното решение възстановява обективната законност. В диспозитива на постановения съдебен акт липсва осъдителна част за административния орган, издал или приел акта, с изключение на разноските по делото. Диспозитивът на решението изключително съдържа крайния извод на съда по отношение законосъобразността на оспорения акт. Акцентът в съдебния административен процес се поставя върху преценката доколко административният орган, издавайки оспорения административен акт, е действал в съответствие на обективната законност, а не доколко са

удовлетворени субективните права на гражданите. Но макар и обективно правосъдие, горното не означава, че липсва субективен елемент. Предвид това е дискусивно всяко едно крайно становище по отношение субективния или обективния характер на административното правосъдие. От една страна, административното правосъдие е процес, в който се разрешава въпрос от обективно естество. От друга страна - не може категорично да се отрече, че оспореният - унищожаем или нищожен акт съставлява единствено неизпълнение на обективната законност, доколкото са мислими хипотези, в които незаконосъобразността на акта е накърнил едно субективно право. Именно накърненото субективно право би следвало да намери защита в конкретния административен процес чрез волята на съда, който, след като констатира недействителността на акта го отменя или обявява за нищожен. В този смисъл обективният характер на административното правосъдие доминира. Специфична хипотеза, в която явно проявление намира субективният характер на административното правосъдие, е касационното производство по оспорване на нормативен административен акт на общински съвет – ако първоинстанционният административен съд неправилно не е споделил аргументите на гражданина за незаконосъобразност на оспорения нормативния акт, то касационният съдебен състав от една страна ще защити личния интерес на жалбоподателя, възприемайки неговата теза за незаконосъобразност, като паралелно ще извърши повторна преценка дали общинският съвет, приел оспорения нормативен административен акт, е действал в съответствие с обективната законност.

Във връзка с обективния характер на оспорването на нормативните административни актове е разгледан и предметът на делото. Анализирани и съпоставени са изразените становища в административноправната литература, които основно се разграничават по схващането дали предмет на делото е законосъобразността на оспорения нормативен административен акт, или накърненото

субективното право на жалбоподателя. В дисертацията се застъпва първото становище.

Възприема се изложеният в литературата паралел между гражданския и административен съдебен процес във времето, през което административното правосъдие се е осъществявало от „общите съдилища“ – окръжни съдилища и Върховния съд. В този смисъл постановените първоинстанционни решения по гражданскоправен спор подлежат на обжалване пред втора инстанция, производството пред която било контролно-отменително с някои елементи на въззив. Съдебното производство по административноправни спорове се е осъществявало от своя страна в една инстанция от окръжните съдилища, което също било контролно-отменително. А предметът на контролно-отменителното производство е определен от целта на самото производство – незаконосъобразност на оспорения акт, без значение дали този акт е съдебно решение или административен акт, т.е. правораздавателен или административен.

Като допълнителен аргумент може да се приеме и обстоятелството, че диспозитивът на решението съдържа крайния извод на съда по отношение законосъобразността на оспорения акт.

В обобщение се извежда, че предмет на делото при съдебното производство по оспорване на нормативни административни актове е законосъобразността и действителността на оспорения акт. Но от друга страна, следва да бъде отчетено, че именно чрез съдебния контрол за законосъобразност на административния акт се защитават и засегнатите от акта права, свободи и законни интереси. В този смисъл защитата на субективните права и законни интереси е индиректна.

В **Раздел 2** на първо място е проследено и анализирано наличието на правен интерес от обжалване като процесуална предпоставка за оспорването на нормативните административни актове пред съд. Правният интерес е предпоставка за упражняване на правото на

оспорване на нормативни административни актове. Отбелязано е както процесуалноправното значение на правния интерес, така материалноправната му същност.

Право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Заинтересоваността от оспорване трябва да е правомерна, лична и обоснована, като това изискване за доказване на правен интерес от оспорване е императивно. Обърнато е внимание, че това изискване обаче не винаги и било задължително. Проследена е съдебната практика в тази насока. До влизане в сила на административнопроцесуалния кодекс, практиката на ВАС е еднозначна и толерантна относно правния интерес. Така с решение 3353/99 г. по адм. дело 2144/1999 год., петчленен състав на ВАС постановява, че „нормативният административен акт има неограничен кръг адресати. За обжалване на същите не се изисква доказване на пряк и личен интерес.“ Тази концепция е аргументирана и в решение 1094/2001 год., постановено от петчленен състав на ВАС по адм. дело 8833 по описа на съда за 2000 год. Постановката от тези решения е съпоставена и с някои от принципите, възприети от Конституцията. Съдебният контрол за законосъобразност на административните актове е неразривно свързан с основните принципи за държавна организация и правна система. Съгласно текста на чл.4, ал.1 от Конституцията, „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. С това правило се прогласява върховенство на закона и обвързаност с правовия ред. Държавната власт в правовата държава се упражнява на основата на Конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Наред с предходното е разгледано и правото на защита на

всеки гражданин, прогласен в чл. 56 от Конституцията в светлината на Решение 3/1994 г. на Конституционния съд, с което се дава задължително тълкуване на посочената норма. Продължение на тези два конституционни принципа е и правилото, регламентирано в чл.120, ал.1 от Конституцията относно контрол на съдилищата за законност на актовете и действията на административните органи, както и разпоредбата на втората алинея на същия текст, даваща право на гражданите и юридическите лица „да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон”. В Решение 13/1993 г. съдът акцентира, че „съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава” и „правомощието по чл.120, ал.1 произтича от разпоредбата на чл.4, ал.1 от Конституцията”. В горесцитираното Решение 3/1994 г. съдът посочва, че една от формите за защита на правата и законните интереси по чл. 56 от Конституцията е правото на обжалване по отношение законосъобразността на административните актове пред съда. Така формулировката на Конституционния съд относно активната легитимация, правния интерес и приложното поле на чл.120 от Конституцията е значително разширен. Гражданите и юридическите лица имат право на съдебна защита срещу административните актове, които ги засягат. Пределът на правата, които могат да бъдат засегнати е разширен. Те са както конкретни права или интереси на отделния субект, така и правото всички нормативни актове, изграждащи правната система на държавата, да бъдат законосъобразни, право на правова държава. Всяко наличие на незаконосъобразност на нормативен административен акт е засягане на правната сфера на оспорващия. Впоследствие Конституционният съд изоставя възприетото и изложено по-горе становище по отношение правния интерес и процесуалната легитимация при оспорване на подзаконовите административни актове. По различен начин се подхожда при постановяване на Решение 5/17.04.2007 г. по

конституционно дело №11/2006 год. във връзка с искане за установяване на противоконституционността на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал.1 АПК. Конституционният съд счита, че във всички случаи, при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица, интересът следва да се обосновава. Това се възприема и от ВАС, който приема, че всеки случай на недоказан правен интерес се явява преграждащ по отношение реализирането на процеса. Последното е пренесено и като процесуална предпоставка за оспорване по отношение съсловните организации и другите юридически лица с нестопанска цел. В този смисъл, въпреки съдебната практика, е налице правна възможност за лица, които нямат правен интерес от оспорване на даден нормативен административен акт, след нарочно учредяване и регистриране на сдружение по ЗЮЛНЦ, чийто предмет на дейност може да обоснове правен интерес от оспорване, да придобият процесуална легитимация. Възможна е хипотеза, в която сдружение по ЗЮЛНЦ е новосъздадено единствено с цел оспорване на конкретен нормативен административен акт, отговаряйки на предпоставките, съобразно цитираното тълкувателно решение, но при липса на правен интерес на учредителя в качеството му на физическо лице. Направени са предложения *de lege ferenda*, като се приема за удачно нормативно да се уредят критерии, които стесняват процесуалната легитимация на съсловните организации и юридическите лица с нестопанска цел. Такива критерии биха ограничили порочната практика да се учредяват юридически лица по ЗЮЛНЦ, с оглед да се избегне задължителната процесуална предпоставка за наличен правен интерес, който при учредителите не е налице. За такъв критерий може да се възприеме атестирането на юридическите лица във връзка с дата на създаване, участие в обществени дейности, брой членове и др. Наред с тези критерии, *de lege ferenda*, като задължителен реквизит на жалбата против нормативния административен акт може да се предвиди изложение на



обстоятелствата, от които обективно съдебният състав да може да определи засегнатите общи права и законни интереси на членовете на сдружението или юридическото лице.

Наред с предходното, са обсъдени и случаите, при които определени административноправни субекти имат право да търсят публичноправна и съдебна защита на чужди права и интереси. В този смисъл не се изисква доказване на личен и пряк правен интерес при оспорване на нормативен административен акт от прокурора, държавните органи и органите на местно управление.

На второ място в този раздел се разглеждат страните в административния процес по оспорване на нормативните административни актове, като се отбелязва разлика между лицата, които могат да бъдат страна в административния процес и лицата, които са страни в даден административен процес, като вторите са страни по конкретно административно дело или административен спор. Разгледани са становища, които очертават понятието „страна“ по неговите съществени административнопроцесуални характеристики. Според други автори, понятието „страна“ може да се разглежда освен като страна в процесуални административни правоотношения, но и като страните в материалното правоотношение. Обсъдени са правилата на чл.188 и чл.189 АПК във връзка с процесуалното задължение на съда да съобщи оспорването на конкретен нормативен административен акт, което е тясно свързано с нормативния му ангажимент за служебно конституиране на страните по делото. Фактът на съобщаването не придава автоматично качеството „страна в делото“ на лицата, визирани в чл.189 ал.2 АПК. Оповестителният ефект на съобщаването води до узнаването на всички, които имат правен интерес и искат да се присъединят към оспорването или да встъпят, наред с административния орган, като страна по делото. Въпрос обаче на личен избор е дали тези

лица фактически ще са активни по делото за оспорване на нормативния административен акт.

Разгледано е и участието на прокурора в производството по оспорване на нормативните административни актове с оглед спорния въпрос от чие име упражнява правомощията си и дали е страна по делото. Подкрепено е становището, че прокуратурата е длъжна да поиска правосъдие винаги, когато констатира нарушение на законността. Именно това е юридическата дейност на прокуратурата като обществена служба, както правораздавателната дейност е юридическата дейност на съда като обществена служба. Юридическата дейност от своя страна е възложена на определените в закона органи и длъжностни лица – правораздаването на съдебни състави, а надзорът за законност, възложен на прокуратурата, се осъществява от отделните прокурори. За безспорно се приема, че когато протестира конкретен нормативен административен акт, прокурорът сезира съда и е страна по делото. Но въпрос поставя участието му в съдебния процес по чл.192 АПК и чл.217 ал.2 АПК. Анализирайки Тълкувателно решение 4/16.07.2009 год. по тълкувателно дело №2/2009 год. се извежда, че при оспорване на нормативни административни актове, в хипотезата на чл.192 АПК, прокурорът не е страна. В производството по тези дела, съвсем закономерно съдът призовава районния прокурор като страна, оспорваща административния акт. Но съобразно императивното правило на чл.192 АПК, съдът следва да ангажира с участие и представител на съответната окръжна прокуратура, който представител представя заключение по протестирането. Заключение от своя страна може да е както положително по отношение протеста, така и да счита протеста за неоснователен, т.е. възможно е наличието на разнопосочност в становището на районния прокурор по отношение законосъобразността на оспорения нормативен административен акт и заключението на окръжния прокурор. В този смисъл, ако се приеме, че винаги при

участието си на основание чл. 192 АПК прокурорът е страна, то в такъв тип дела е възможна следната хипотеза: като протестиращ на основание чл.186, ал.2 АПК се явява районният прокурор, а на основание чл.192 АПК, несъгласен с протеста и излагащ заключение за неоснователност на протеста се явява като страна представител на окръжна прокуратура. С оглед позициите на двете страни, те са срещуположни. Но е недопустимо като две срещуположни страни да са представител на районна прокуратура и представител на окръжна прокуратура, тъй като на първо място те са в отношение на йерархична зависимост и на второ място са представители на Прокуратурата на РБ. Друг аргумент в тази насока е, че участващият на основание чл.192 АПК прокурор дава заключение, в което не се съдържа петитум или искане до съда за конкретно произнасяне по същество на административния спор, а аргументи, съждения и становище по отношение основателността, респ. неоснователността на протеста.

**Раздел 3** разглежда темпоралните граници на оспорването и действието на оспорването. За разлика от индивидуалните и общите административни актове, нормативните административни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Но по отношение началния момент, в който може да се депозира жалба срещу конкретен нормативен административен акт, не се споделят изцяло изложените становища в административноправната литература. Императивното правило на чл. 78 ал. 2 от АПК предвижда всички нормативни административни актове, освен тези на общинските съвети, да се обнародват в "Държавен вестник". Правилото успоредира и с текста от разпоредбата на чл. 5 ал. 5 от Конституцията на РБългария. В този смисъл, в административноправната литература са излагани и становища, че доколкото обнародването на нормативния административен акт е условие за влизането му в сила, то невлязъл в сила нормативен административен акт не е завършен административен акт и не може да

бъде оспорван пред съда, както и разбирането, че при неизпълнение на изискването на чл.5, ал.5 от Конституцията на РБългария за публикуване, е налице хипотеза на нормативен акт, който не е „създаден“ в правния мир. В този смисъл, в случаите на необнародван нормативен акт делото е без предмет – липсва действащ юридически акт, който да обоснове правен интерес за обжалването му пред съд. За разлика то тези становища, се възприема обратното разбиране по отношение допустимостта на оспорване и на необнародван нормативен административен акт. Действително при нарушение на императивното правило за обнародване на нормативния административен акт, същият не е влязъл в сила. Необнародваният подзаконов нормативен акт не създава правни задължения за адресатите си. Така, от една страна извършените от администрацията действия по прилагането на необнародван нормативен административен акт са действия, извършени без нормативно основание, а от друга - приложеният необнародван нормативен административен акт създава противоречаща на правния ред привидност, че той има правно действие и валидно регулира съответните обществени отношения. Посочена е съдебна практика. От изложеното може да се заключи, че пораждането на правно действие на нормативния административен акт не винаги е процесуална предпоставка за неговото оспорване. В практиката си ВАС многократно поставя под съдебен контрол необнародвани и съответно невлезли в сила нормативни административни актове. Това релевира в извода, че правният интерес от оспорване на конкретен акт не винаги е обусловен от правното действие на същия. Разбира се, хипотезата е строго специфична, но често срещана в съдебната практика.

Разгледана е липсата на суспензивен ефект на жалбата, респ. протестът, при оспорване на нормативните административни актове. Предвидена е обаче хипотеза, действието им да бъде спряно от съда съобразно изрично предвидената в нормата на чл. 190, ал. 1 АПК, *in fine*

възможност – „...освен ако съдът постанови друго“. Тъй като текстът от разпоредбата на чл. 190, ал. 1 АПК не посочва предпоставките, при наличието на които съдът може да допусне спиране на действието на оспорените норми или на целия подзаконов административен акт, то съобразно препращащата норма на чл.196 АПК, като такива следва да се възприемат предпоставките, посочени в текста на чл. 166, ал. 2 АПК, които следва да се докажат от жалбоподателя. Наред с това се приема, че при произнасянето си по чл.190, ал.1 АПК, съдът не следва да разглежда вероятната основателност на жалбата. Посочена е съдебна практика в тази насока. Въпреки това се анализира изразено в литературата становища и в обратната насока, което черпи аргумент от прилагане по аналогия на ГПК и обезпечителното производство. Изложени са съждения в обратна насока.

Във връзка с произнасянето на съда по чл.190, ал.1 АПК, е изложено и аргументирано становище, че решаващо не следва да ограничава преценката си за основателност на искането единствено до наличието на предпоставките на чл.166, ал.2 АПК и посоченото от молителя, но и наред с това служебно да прецени спазването на условията, описани в чл.60, ал.1 АПК. Цитираната разпоредба е приложима по отношение предварителното изпълнение на индивидуалния административен акт, но се прави корелация и със спирането на изпълнението на нормативен административен акт. При оспорване на нормативните административни актове, предварителното изпълнение е допуснато по силата на изрична правна норма - чл.190, ал.1 АПК, т.е. законът презумира условията на чл.60, ал.1 АПК. Тъй като съобразно чл.60, ал.4 АПК, допуснатото по ал.1 от същата разпоредба предварително изпълнение може да се обжалва пред съда, то презумпцията на закона за наличие на критериите по чл.60, ал.1 АПК по отношение липсата на суспензивен ефект на жалбата също следва да бъде контролирано от съда. С оглед засиления обществен интерес при

оспорването на нормативните административни актове, този контрол следва да бъде извършен служебно така, както съдът служебно проверява законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания и не е ограничен до посоченото в жалбата. Доколкото се приема, че критериите, посочени в АПК, които съдът следва да прецени първо са посочени абстрактно и второ, не са категорично установени, а следва да се извличат по аналитичен път, *de lege ferenda*, се предлага да се установи конкретна правна рамка, която да уеднакви практиката на съда при произнасяне по искането по чл.190, ал.1 АПК.

Разгледана е и възможността, съдът по свой почин да постанови спиране действието на нормативния административен акт по чл.190, ал.1 АПК. Обсъдени са изложените в литературата различни становища, като за разлика от преобладаващите мнения в теорията, които признават възможност на съда служебно да постанови спиране действието на оспорен пред него нормативен административен акт, не се споделя практическата полза от такава теоретична постановка. Изложени са аргументи.

**Раздел 4** разисква общи процесуални аспекти на решаващите правомощия на съда и действието на влязлото в сила съдебно решение. Решаващите правомощия на съда в процеса по оспорване на нормативните административни актове са лимитативно изброени в чл.193, ал.1 АПК. Съдът постановява решение, с което обявява нищожност или отменя оспорения нормативен административен акт или оспорените разпоредби, или отхвърля жалбата като неоснователна. При упражняване на решаващите си правомощия, съдът винаги пряко влияе върху правната съдба на оспорения нормативен административен акт. На първо място, съдът може да обяви нищожността на акта, ако актът страда от толкова съществен порок, който да не позволява пораждането на каквото и да било действие на последния. Примерното изброяване на такива пороци са липсата на компетентност на издаващия орган,

вменяване на задължение за извършване на престъпно деяние или деяние, което съставлява административно нарушение, липса на предмет и т. н. На второ място съдът може и да отмени оспорените разпоредби като незаконосъобразни. Тези две правомощия на съда от една страна са с отрицателна насоченост към оспорения акт, тъй като в хода на делото съдът е установил несъответствие на акта с изискванията на закона, а от друга - с положителна към жалбата, респ. протеста. Съдът обаче не е ограничен от посоченото от оспорващия основание. Съдът може да обяви нищожност на оспорения акт, въпреки че липсва искане за това. До нищожност водят толкова тежки пороци при издаването на административен акт, че той не поражда правни последици за адресатите си. За да не създава правна привидност за настъпването им, при констатиране на основание за нищожност, законодателят е въвел изрични императивни разпоредби, с цел задължителното ѝ прогласяване - по искане, или служебно от съда, независимо дали е наведено такова оплакване в жалбата. Съобразно чл.168, ал.2 вр. чл.196 АПК, съдът винаги следва да прогласи констатираната нищожност, без значение дали оспорващият е обосновал недействителността на акта с наличието ѝ, т.е. контролът на съда за нищожност не е ограничен от диспозитивното начало на съдебния процес. С положителна насоченост е решаващото правомощие на съда, с което отхвърля оспорването на конкретен нормативен административен акт. Като упражни това правомощие, съдът не засяга правната съдба на акта. С решението жалбата или протестът се отхвърлят като неоснователни.

По отношение действие на съдебното решение, са разгледани на първо място обективните и субективните предели на действие на влезлия в сила съдебен акт. Нормативният административен акт има действие спрямо всички, затова законодателят предвижда изключението от общия за правораздаването принцип, че решението има действие само за страните по делото. Съгласно чл.193, ал.2 АПК съдебното решение има

действие по отношение на всички. Текстът на цитираната разпоредба е съпоставено с тази на чл.30 ЗВАС (отм.). Наред с това са разгледани и изключения от това правило, при които съдебното решение, с което се отхвърля оспорването срещу нормативния административен акт като неоснователно, няма да има действие по отношение на всички лица. Такъв случай ще е налице винаги, когато не са спазени съдопроизводствените правила, регламентирани в чл.181, ал.1 и ал.2 АПК вр. чл.188 АПК.

Обърнато е внимание и на разпоредбата на чл. 187, ал. 2 АПК, която ограничава повторното оспорване на подзаконовия нормативен акт на същото основание, като се възприема, че следва да се тълкува с оглед разпоредбите на чл. 168, ал. 1 и ал. 2, вр. чл. 196 АПК. Приема се, че под "същото основание" по смисъла на чл. 187, ал. 2 АПК се има предвид същият предмет на оспорване. Изложени са съждения, които сочат непрецизност на чл. 187, ал. 2 АПК, тъй като е развита е хипотеза, при която съдът следва да допусне повторно оспорване нормативен административен акт на същото основание, въпреки забраната на чл.187, ал.2 АПК.

Анализирани са главните правни последици на постановеното съдебно решение досежно действието му по отношение оспорения и отменен, респ. обявен за нищожен нормативен административен акт. В този смисъл е проследена предхождащата АПК уредба, уредена в чл.27, чл.29, чл.30 и чл.31 ЗВАС (отм.), както и застъпените тогава разбирания на административистите в зависимост от това дали оспореният нормативен административен акт е нищожен, или незаконосъобразен. С приемането на АПК обаче, с чл.195, ал.1 АПК, законодателят възвежда конкретен момент на отмяна за оспорения подзаконов административен акт – от датата на влизане в сила на съдебното решение. Въпреки това, въпросът продължава да бъде дискуссионен, предвид което е цитирана и противоположна съдебна практика. Така с оглед уеднаквяване на



съдебната практика, ВАС постановява Тълкувателно решение № 2 от 27.06.2016 г. на Върховния административен съд, ОСС I и II колегия, постановено по тълкувателно дело № 2/2015 г., с което окончателно решава спора, но единствено от правоприложна гледна точка. Съобразно цитираното решение, ВАС приема, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение, този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. Така последващо съдебно решение, с което нормативен административен акт се отменя, няма обратно действие и не може да преуреди възникналите обществени отношения. В дисертационния труд е изложено по-различно становище от възприето в тълкувателното решение на ВАС. В тази връзка се извежда разбирането, че разпоредбата чл.195, ал.1 АПК не следва да се тълкува определяща за момента към който оспореният административен акт става незаконосъобразен, респ. нищожен. Най-малкото - ползваният в разпоредбата изказ щеше да бъде категоричен, като вместо „се смята за отменен“ по-удачно би било в такъв случай недвусмисленото „е отменен“. Разпоредбата е по-скоро с насоченост към всички онези правни последици, които е породил недействителният нормативен административен акт. В повечето случаи, след приложението или изпълнението на един акт, без значение дали е отменен като нищожен или недействителен, без значение дали е годен да породи правни последици, настъпва фактическа промяна в правната сфера на неговите адресати, т.е. налице са фактически последици. Именно към тях е насочен чл.195, ал.1 АПК. Но това не означава, че с тази разпоредба, настъпилите до отмяната на административния акт последици се валидират. С чл. 195, ал.1 АПК се заменя обективното несъответствие на оспорения акт със съответствието на изискванията на закона, т.е. утвърждават се онези обстоятелства, чиято липса обуславя констатациите на съда за недействителност на оспорения акт, за да се

постигнат по-справедливи правни резултати. В тази връзка е направена съпоставка с правните фикции.

На последно място е разгледано правилото на чл.194 АПК, с което е предвидено задължителен ангажимент за обнародване на съдебното решение, с което атакуван нормативен административен акт е обявен за нищожен или е отменен като незаконосъобразен. Това правило е съпоставено с уредбата, регламентирана в Закон за „Държавен вестник“. Като се държи сметка на тази уредба, както и обстоятелството, че се публикува съдебен, а не административен акт, се поставя въпрос чия е компетентността да се предприемат действия по обнародването, предвид липсата на конкретен текст. De lege ferenda е направено предложение в тази насока, въпреки че се приема това задължение да е в тежест на органа, който е издал отменения подзаконов нормативен акт или негова отделна разпоредба.

**В ЗАКЛЮЧЕНИЕ**, в обобщен вид са представени предложения за усъвършенстване на законодателството.

Първо, във връзка със задължителния за оспорващите правни субекти процесуален ангажимент да докажат пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси с оспорения нормативен административен акт, като се отчита, че при юридически лица по ЗЮЛНЦ лесно може да бъде заобиколено това изискване, е предложено нормативно да се уредят критерии, които стесняват процесуалната легитимация на съсловните организации и юридическите лица с нестопанска цел. По този начин ще се ограничи преднамереното и бързо създаване на организации с подходящ предмет на дейност, който обуславя интерес от оспорване, без фактически такъв да е налице за нейните членове. Като такъв критерий може да се възприеме атестирането на юридическите лица във връзка с дата на създаване, участие в обществени дейности, брой членове и др.

Второ, във връзка с предходното се предлага като задължителен реквизит на жалбата против нормативния административен акт, подадена от юридическо лице по ЗЮЛНЦ, да бъде включено изложение на обстоятелствата, от които обективно съдебният състав да може да определи засегнатите общи права и законни интереси на членовете на сдружението или юридическото лице.

Трето, разисква се нормативно установяване на конкретна правна рамка, която да уеднакви практиката на съда при произнасяне по искането по чл.190, ал.1 АПК, доколкото се възприема, че критериите по чл.60, ал.1 АПК по отношение липсата на суспензивен ефект на жалбата също следва да бъде контролирано от съда, при това служебно.

Четвърто, предлага се в АПК изрично да бъде посочен както субектът, така и срокове за предприемане на действия по публикуването на решение, с което атакуван нормативен административен акт е обявен за нищожен или е отменен като незаконосъобразен.

### **III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Изследвано е в цялост производството по оспорване на нормативните административни актове, като е акцентирано върху основанията за оспорване на нормативните административни актове.
2. Предлагат конкретни стандарти във връзка с проявлението на всяко едно от основанията за оспорване на нормативните административни актове.
3. Направен е цялостен анализ на застъпените различни становища както в съдебните актове, касаещи оспорването на нормативните административни актове, така и изложените тези и схващания в административноправната литература
4. Идентифицирани са противоречията и проблемите, които възникват в съдебната практика и се предлагат решения за преодоляването им.

5. Направени са конкретни предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на нормативната уредба във връзка с изведените недостатъци и проблеми.

#### **IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Авторът на дисертационния труд има публикувани следните статии, свързани с темата:

1. “Някои проблеми при оспорване на нормативни административни актове” - Сборник от Научна конференция по случай петдесетата годишнина на ПУ ”Паисий Хилендарски” – Пловдив, Правна наука – Традиции и актуалност, 2012
2. “Последици при обявена противоконституционност на разпоредби, делегиращи права и издадените въз основа на тях нормативни административни актове” – Научни трудове на Института за Държавата и Правото, Том VII, 2012
3. „Липсата на компетентност на административния орган, като основание за оспорване на нормативен административен акт“ - Научни трудове на ИДП при БАН, Том X, 2015
4. „Темпорални граници на оспорването на нормативни административни актове“ – сп. Норма, бр.6/2017, Сиела Норма, С., 2017