

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра „Публичноправни науки“

Таня Владимирова Даскалова

**КОСВЕНИЯТ КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА
АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертация за присъждане на ОНС „доктор“ в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. *Право*, докторска програма „Административно право и административен процес“ към катедра „Публичноправни науки“ на Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Научен ръководител: *доц. д-р Константин Василев Пехливанов*

Пловдив, 2025 г.

Таня Владимирова Даскалова е зачислена като редовен докторант в докторска програма „Административно право и административен процес“ към катедра „Публичноправни науки“ на Юридическия факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ на 01.03.2022 г. За научен ръководител е определен доц. д-р Константин Василев Пехливанов. Отчислена е с право на защита на 01.03.2025 г.

Дисертационният труд на тема „Косвеният контрол за законосъобразност на административните актове“ е преминал предварително обсъждане на заседание на катедрен съвет на катедра „Публичноправни науки“ на 25.03.2025 г. С решение на Факултетния съвет на Юридическия факултет същият е допуснат до защита пред научно жури в състав:

Вътрешни членове:

проф. д-р Иван Тодоров Тодоров
проф. д.ю.н. Дарина Пеева Зиновиева

Външни членове:

проф. д.ю.н. Цветан Георгиев Сивков – Юридически факултет на
Софийски университет „Климент Охридски“
доц. д-р Светла Иванова Янкулова – Юридически факултет на Софийски
университет „Климент Охридски“
доц. д-р Капка Светославова Георгиева-Атанасова – Юридически
факултет на Софийски университет „Климент Охридски“

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

§1. Актуалност и значимост на изследването

Установената в чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) обща клауза за съдебно обжалване на административните актове означава, че всички административни актове (индивидуални, общи, а също и нормативни) подлежат на съдебен контрол, освен изрично посочените със закон. От друга страна, в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е установена забрана за отказ от правосъдие, като в чл. 127, ал. 2 АПК е предвидено, че съдилищата не могат да откажат правосъдие под предлог, че няма правна норма, въз основа на която да решат искането. Горните разпоредби представляват израз на принципа на ефективната съдебна защита като „... *основен принцип на общественото право, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, който е записан в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (...) и който също е потвърден с член 47 от прогласената на 7 декември 2000 г. в Ница Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ С 364, 2000 г., стр. 1).*“¹.

По смисъла на чл. 120, ал. 2 КРБ Върховният административен съд и административните съдилища могат да осъществяват пряк съдебен контрол за законосъобразност на актовете на административните органи по повод на обжалване на административни актове. Прекият съдебен контрол се упражнява в производство по обжалване на административен акт, в което се осъществява административното правораздаване.

Косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове, който е извън приложното поле на прекия контрол по чл. 120, ал. 2 КРБ, съдилищата осъществяват във всяко съдебно производство, в което въпросът за законосъобразността на административния акт е обуславящ за изхода на съответния процес. Косвеният съдебен контрол се упражнява, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването по други правни спорове, по които административният акт не е основен предмет на съответното производство. Значимостта на косвения контрол като форма на съдебен контрол за законосъобразност на актовете на административните органи

¹ Case C-432/05 *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern* [2007] ECR I-02271, para. 37.

се проявява в най-висока степен в случаите, при които е въведена необжалваемост на определена категория административни актове, и същият се явява практически единствена възможност за съдебна защита срещу незаконосъобразността на такива актове. Конституционното основание за този контрол е именно общата разпоредба на чл. 120, ал. 1 КРБ².

Въпросът за допустимостта и упражняването на косвен съдебен контрол е част от по-общия въпрос за съотношението между принципа на законност и принципа на правна сигурност, и по-точно за намирането на справедлив баланс между тях. Това пък повдига няколко въпроса относно понятията за върховенство на закона и разделение на властите, йерархичните отношения между законодателни и административни актове, както и ефективността на системите за съдебен контрол³.

След влизането в сила през 2006 година на Административнопроцесуалния кодекс косвеният съдебен контрол за законосъобразност на административните актове като правен институт не е бил обект на отделно научно изследване в правната литература. Най-голям принос за изследване на въпроса и за обогатяване на материята за косвения съдебен контрол има професор Кино Лазаров. Предмет на изследване в неговия научноизследователски труд „Съдебна преценка за недействителност на административните актове“⁴ (непубликувана дисертация) е косвеният контрол за законосъобразност на административните актове, упражняван от съдилищата при разглеждането на наказателни и граждански дела, като е отделено внимание и на особеностите на косвения контрол в административния процес. Неоспорими са достойнствата на посочения труд, който и понастоящем съставлява солидна основа, върху която „се надгражда“ и развива доктрината за косвения съдебен контрол, което неминуемо намира отражение и в съдебната практика. Следва единствено да се отбележи, че трудът на професор Лазаров е написан преди въвеждането

² Решение № 2 от 14.02.2023 г. на Конституционния съд на РБ по конституционно дело № 1/2022г. (относно конституционността на принципите на административното правораздаване и правовата държава).

³ Eliantonio, M., D. Dragos. The indirect review of administrative action in search of a fair balance between legality and legal certainty. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe. Routledge, London and New York, 2023, 1–12, p. 1.

⁴ Лазаров, К. Съдебна преценка за недействителност на административните актове. София, 1969 (непубликувана дисертация).

на така наречената „обща клауза“, обезпечаваща възможността по принцип за съдебен контрол върху всички административни актове, което променя гледната точка на проведеното изследване.

От своя страна, в монографията „Преценяване законността на административните актове от съда (по повод направени възражения за незаконност или служебно)“⁵ Исак Бераха е разгледал „специалния случай“, когато до контрола на съда е отнесен един индивидуален административен акт и се налага да се прецени законността на неговата основа – на общия или индивидуален административен акт, на основание на който е издаден атакуваният акт, за да може вследствие на тази преценка атакуваният акт да бъде отменен или не. Или случая, при който се налага да се провери законността на заповедта, за чието неизпълнение или възпротивяване се иска наказание, за да бъде подсъдимият оправдан или осъден. Според Бераха тази преценка може да бъде предизвикана както от заинтересовано лице, така и да се направи служебно от съда⁶.

Липсата на задълбочено изследване относно косвения съдебен контрол през последните почти 20 години може да се дължи, от една страна, на това, че проблемът не остава „затворен“ единствено в пределите на административния процес, но, напротив, се проявява и в гражданския, наказателния, а също и в административнонаказателния процес, което допълнително усложнява изследването му. От друга страна, съдебната практика, която би следвало да послужи като предмет на анализ, изобилства от откази на съдилищата да допуснат осъществяването на косвен съдебен контрол или неговото формално прилагане, без при това да бъдат изложени последователни и подробни мотиви. Наблюдава се, макар и по-рядко, едно особено положение, при което съдилищата, без да обявяват изрично, на практика осъществяват косвен съдебен контрол, когато упражняването му е необходимо за решаването на спора по основното производство. Всичко това значително затруднява откриването на относима съдебна практика по въпроса, понякога дори и по ключова дума. С изключение на разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК), липсата на изрична законова регламентация на косвения съдебен контрол в Административнопроцесуалния кодекс, Наказателния кодекс (НК), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и в Закона за

⁵ Бераха, И. Преценяване законността на административните актове от съда (по повод направени възражения за незаконност или служебно). С., Доверие, 1946.

⁶ Пак там, с. 5.

административните нарушения и наказания (ЗАНН) по-скоро възпира съдилищата от осъществяването на този контрол, а случаите, в които такъв бива упражнен, са значително по-малко.

Независимо от горепосоченото, след постановяване на Решение № 2 от 14.02.2023 г. на Конституционния съд на РБ по конституционно дело № 1/2022г. (относно конституционността на принципите на административното правораздаване и правовата държава) се забелязва по-изявена склонност на съдилищата да допускат упражняването на косвен съдебен контрол. Отделно, в АПК, НК и ЗАНН се съдържат немалко разпоредби, от съдържанието на които по тълкувателен път може да бъде обоснована възможността за осъществяване на косвен контрол.

Актуалността на изследването е свързана с обстоятелството, че в административния, гражданския, наказателния и административнонаказателния процес все по-често се повдига въпросът относно законосъобразността на акт на административните органи, който не е основен предмет на съответното производство, но от преценката за неговата законосъобразност зависи изходът на това производство. Подобни въпроси започват да се поставят и в данъчния процес, който се отличава със специфичен ред за разглеждане и решаване на споровете. Преюдициалният въпрос относно законосъобразността на административен акт по същността си включва множество подвъпроси (относно заинтересованите лица, относно начина на повдигане на преюдициалния въпрос, относно правомощията на съда, относно правния ефект от осъществения косвен съдебен контрол и много други). Това изисква тяхната съвкупна преценка, за да се реши посредством косвения съдебен контрол въпросът относно законосъобразността на съответния акт. Някои от тези подвъпроси почти не са изследвани в правната теория, а в съдебната практика по-скоро не се обсъждат. Отделно, в правото на Европейския съюз (ПЕС) съществува сходен по отношение на ефекта от прилагането му правен институт, предвиден в разпоредбата на чл. 277 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), което открива възможност за промяна на фокуса и анализирането на косвения съдебен контрол през призмата на Общностното право.

Горните обстоятелства са указание за многопластовата правна природа на косвения съдебен контрол и за неговото проявление в различни отрасли на правото, което позволява изследването му от специфични гледни точки.

§2. Състояние на разработката на научния проблем

Предвид факта, че предмет на косвения съдебен контрол е законосъобразността на административните актове, този правен институт се разглежда основно в административноправната и административнопроцесуалната литература. В изследването на косвения съдебен контрол без съмнение се откроява приносът на **професор Кино Лазаров**. Освен горесцитирания научноизследователски труд на проф. Лазаров „Съдебна преценка за недействителност на административните актове“ (непубликувана дисертация), без претенции за изчерпателност, биха могли да бъдат посочени и следните: „Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове“ (студия) на проф. Кино Лазаров; „Косвеният контрол за законосъобразност на административните актове, упражняван в гражданския процес (Допустимост и обсег)“ (статия) на проф. Кино Лазаров; „Въпроси на административния процес“ на проф. Кино Лазаров; „Административно право“ на проф. Кино Лазаров; „Правораздавателен контрол в областта на администрацията“ (статия) на проф. Кино Лазаров; „Актуални трудове. Принудителни административни мерки. Недействителност на административните актове. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност“ на проф. Кино Лазаров.

По-горе беше посочена монографията на **Исак Бераха** „Преценяване законността на административните актове от съда (по повод направени възражения за незаконност или служебно)“.

Принос в развитието на доктрината за косвения съдебен контрол имат и: **академик Петко Стайнов** с неговата статия „Правораздавателен контрол на съдилищата в областта на администрацията“; **професор Иван Тодоров** със следните статии: „Инцидентен контрол за законосъобразност на административните актове в гражданския и административния процес“; „Инцидентен контрол за законосъобразност на административните актове“; „Може ли арбитражът да прави инцидентен контрол върху недействителни административни актове“; **професор Дарина Зиновиева** с нейния труд „Тълкуване в публичното право“; **професор Иван Дерменджиев** с неговия труд „Административният акт“; **професор Дончо Хрусанов** с неговата статия „Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове“; **професор Живко Сталев** с неговия труд „Българско гражданско процесуално право“; **професор Живко Сталев** със следните статии: „Критичен преглед на практиката на Върховния

съд и на Върховния държавен арбитраж по Гражданския процесуален кодекс през 1967 г.“; „Съдебен контрол върху подзаконовите нормативни актове“; **Евгени Стоянов** с неговия труд „Съдебен контрол върху индивидуалните административни актове“; **Васил Петров** със следните статии: „Действа ли незаконният нормативен административен акт в промеждутъка от влизането му в сила до отмяната му като незаконен? Косвеният контрол за законност според актуалната съдебна практика“; „Конфликти между общото (гражданското) и административното правосъдие при контрола за законност на административните актове“; „Допустим ли е косвен контрол за процедурна законосъобразност на нормативни административни актове?“; „Тълкувателно решение от 14.01.2013 г. по тълк. д. № 5/2011 г., ОСГК на ВКС, и косвеният съдебен контрол върху решението на административния съд по оспорване на индивидуален административен акт“; „Може ли гражданският съд да упражнява косвен съдебен контрол върху решение на административния съд по оспорване на индивидуален административен акт? Критични бележки по Тълкувателно решение от 14.01.2013г. по тълк. д. № 5/2011г., ОСГК на ВКС“.

§3. Обект, предмет и задачи на изследването

Обект на изследване на дисертационния труд е косвеният контрол за законосъобразност на административните актове, упражняван от съдилищата (косвеният съдебен контрол). В отделен раздел обаче е проучена и аналогичната дейност, осъществявана от административните органи, именувана в дисертационния труд „косвен административен контрол за законосъобразност на административните актове“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван по административен ред“.

Предметът на изследване на дисертационния труд включва: **1.** Същност на понятието за косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. **2.** Проявление на косвения съдебен контрол за законосъобразност на административните актове в българската юриспруденция. **3.** Разглеждане проявите форми на косвения съдебен контрол в други правни системи.

Задачи на изследването, които се поставят за изпълнение с дисертационния труд, са следните: **На първо място**, да се изясни същността на понятието за косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. За тази цел следва да се направи

разграничение между косвения съдебен контрол и специфични правни институти. Следва да се направи преглед на нормативната уредба на косвения съдебен контрол и да се посочат хипотезите на косвен контрол в законодателството. Следва да бъдат установени условията за упражняване на косвен съдебен контрол, неговият обхват върху административните актове, включително неговите предели с оглед вида недействителност на административните актове, а също и основанията за пристъпване към такъв контрол. Следва да се установи какви са правомощията на съда при упражняването на косвен контрол върху административните актове. Следва, също така, да се обоснове каква е обвързващата сила на инцидентната съдебна преценка за законосъобразност на административния акт и разпростира ли се нейният правен ефект отвъд рамките на конкретния процес. Накрая, следва да бъде анализирана и аналогичната дейност, осъществявана от административните органи, т. нар. „косвен *административен* контрол за законосъобразност на административните актове“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“.

На второ място, да се разкрие проявлението на косвения съдебен контрол за законосъобразност на административните актове в българската юриспруденция. За тази цел следва да се проучат проявите на косвения съдебен контрол върху административните актове в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес. **На трето място**, да се разгледат проявите форми на косвения съдебен контрол в други правни системи. За тази цел следва да се направи преглед на косвения съдебен контрол в Западна, Централна и Северна Европа, в Югоизточна Европа и на Балканския полуостров. Следва да се прегледа и т. нар. „косвено оспорване“ (collateral challenge) в Англия и Уелс. По отношение на правото на Европейския съюз следва да се прегледа т. нар. Възражение за незаконосъобразност (plea of illegality) по чл. 277 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

§4. Цели и методология на изследването

Целта на дисертационния труд е да се разкрие правната същност на косвения съдебен контрол за законосъобразност на административните актове като особена форма на правораздавателен контрол; да се разкрие неговото многостранно проявление в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес; да се демонстрира неговото значение на самостоятелно и ефективно средство

за защита правата и законните интереси на правните субекти, а също и за обезпечаване на законност в дейността на административните органи, както и да се представят неговите проявни форми в други правни системи, а също и в правото на Европейския съюз.

За целите на дисертационното проучване са използвани следните *методи* на изследване, а именно: анализ, синтез, индуктивен (от частното към общото) и дедуктивен (от общото към частното) метод, сравнителноправен метод, сравнителен метод на анализ, системен анализ.

§5. Обем и структура на изследването

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение и списък на цитираната литература.

В *глава първа* е изследвано понятието за косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. Глава първа има по-скоро теоретичен характер, като в нея са представени и анализирани едни от най-значимите становища относно косвения съдебен контрол, изразени в правната доктрина. Направен е общ преглед на нормативната уредба и на хипотезите на косвения съдебен контрол в законодателството. Разгледани са основанията за пристъпване към косвен съдебен контрол, неговият обхват, какви са правомощията на съда при упражняването на подобен контрол. Разгледан е и въпросът относно обвързващата сила на инцидентната съдебна преценка за законосъобразност и за нейния правен ефект. В заключение е анализирана правната същност на косвения съдебен контрол и е направен опит за представяне на едно обобщаващо определение за него. В отделен раздел на глава първа е изследван и т. нар. „косвен *административен* контрол за законосъобразност на административните актове“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Преди да се стигне до изследване на самото понятие за косвен съдебен контрол обаче, в Раздел 1. на Глава първа са изяснени понятията за „административен процес в широк и тесен смисъл“, „административно правораздаване“, „административноправен спор“ и „съдебен контрол върху администрацията“. А в Раздел 2. на Глава първа е направено разграничение между косвения съдебен контрол и специфични правни институти.

В *глава втора* е изследвано проявлението на косвения съдебен контрол в българската юриспруденция. В глава втора косвеният съдебен контрол е представен „в действие“. Тази глава е посветена на съдебната практика, относима към упражняването на косвен контрол за

законосъобразност в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес. Разгледани са както типични, така и особени случаи, свързани с косвения съдебен контрол, като е цитирана и анализирана разнообразна съдебна практика.

В *глава трета* са разгледани проявите форми на косвения съдебен контрол в други правни системи, включително т. нар. „косвено оспорване“ (collateral challenge) в Англия и Уелс, а също и т. нар. „възражение за незаконосъобразност“ (plea of illegality) по чл. 277 ДФЕС в правото на ЕС.

Структурата на всяка глава, означена с римска цифра, се състои от съответен брой раздели, които се подразделят на съответен брой параграфи, означени с арабски цифри. Последните, на свой ред, когато това е необходимо, се подразделят на точки, означавани с арабски цифри. Точките, евентуално, биват подразделяни на подточки. На места в изследването, в зависимост от неговото съдържание, някои от изложенията са обособени с главни букви на кирилица.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИЯТА

УВОД

Уводът на дисертационния труд обосновава актуалността и значимостта на изследването на косвения контрол като самостоятелна форма на съдебен контрол за законосъобразност на административните актове, която намира проявление в различни отрасли на правото, и се характеризира с многопластова правна природа. Направен е преглед на състоянието на разработката на научния проблем. Определени са обектът, предметът и задачите, както и целите и методологията на изследването. Изложението на увода на дисертацията е представено в началото на този автореферат.

ГЛАВА I

Глава първа на дисертацията е именувана „*Понятие за косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове*“ и се състои от седем раздела. Глава първа има по-скоро теоретичен характер. В **раздел 1** са изяснени понятията за: „административен процес в широк и тесен смисъл“, „административно правораздаване“, „административноправен спор“ и „съдебен контрол върху

администрацията“. Това се обосновава с обстоятелството, че независимо от вида на процеса, в който се упражнява косвеният съдебен контрол, негов предмет остава законосъобразността на административните актове, затова и горепосочените по-обща понятия следва да бъдат изяснени от административноправна гледна точка. В **раздел 2** е направено разграничаване на косвения съдебен контрол от специфични правни институти. В **§1** на раздел 2 се прави разграничение между пряк и косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. В **§2** на раздел 2 се прави разграничение между косвен съдебен контрол и инцидентен установителен иск по чл. 212 ГПК. В **раздел 3** е разгледана същността и нормативната уредба на косвения съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. В **§1** на раздел 3 са представени и анализирани едни от най-значимите становища относно същността на косвения съдебен контрол, изразени в българската правна доктрина. В края на параграфа е предложено едно общо определение (понятие) за косвения съдебен контрол за законосъобразност, разгледан в контекста на образувания пред съда (граждански, наказателен или административен) процес. В **§2** на раздел 3 е направен общ преглед на разпоредбите, които или изрично уреждат възможността за упражняването на такъв контрол, или пък по тълкувателен път от същите биха могли да бъдат изведени подобни индикации. В точки **от 2.1. до 2.5.** изложението проследява наличието на подобни разпоредби последователно в ГПК, НК, ЗАНН и в АПК, като началото на този преглед е поставено с Конституцията на Република България. В точка **2.1.** се прави заключение, че разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията имплицитно включва в съдържанието си и косвения контрол за законосъобразност на актове и действия на административните органи. В точка **2.2.** е анализирана разпоредбата на чл. 17, ал. 2 ГПК, която пряко урежда правомощието на съда да се произнася инцидентно по валидност, съотв. законосъобразност на административни актове. Изречение 1 и 2 на чл. 17, ал. 2 ГПК са разгледани като две отделни хипотези, в които релевантните „двойки“ юридически антоними са *валидност/нищожност* и *законосъобразност/унищожаемост*. Разгледани са и разпоредбите на чл. 302 и чл. 229, ал. 1, т. 4 от ГПК. В точка **2.3.** е анализирана предвидената в НК, *Обща част* разпоредба на чл. 16. Отбелязано е, че в НК, *Особена част* са включени множество разпоредби, които имплицитно съдържат в себе си необходимостта от осъществяване на подобен контрол с оглед установяване наличието на всички елементи от обективна и субективна страна на състава на престъпление. Такива са

съдържащите се в Глава осма, Раздел I и Раздел II разпоредби на чл. 282, ал. 1, чл. 282а, чл. 272, ал. 1, чл. 277, чл. 279, чл. 280 и др. от НК; предвидените в Глава осма, Раздел IV състави на престъплението „Подкуп“ – чл. 301, ал. 1-3 и чл. 304, ал. 1-2 от НК. До упражняването на косвен съдебен контрол в наказателния процес може да се стигне и при прилагането на правна норма с бланкетна диспозиция, като чл. 136, чл. 230, ал. 1 и ал. 4, чл. 355, чл. 356 от НК. В точка **2.4.** са анализирани разпоредбите на чл. 25 и чл. 31 от ЗАНН. Посочва се, че косвен контрол в административнонаказателното производство се извършва и в хипотезата на чл. 52, ал. 4, чл. 53, ал. 2 и чл. 54, ал. 1, т. 7 от ЗАНН. Косвен съдебен контрол върху акта за установяване на административно нарушение (АУАН) се упражнява и при обжалване на наказателното постановление, съотв. резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство на основание чл. 58д, т. 1 и т. 3 ЗАНН. В точка **2.5.** се изтъква, че в АПК липсва изрична разпоредба, предвиждаща възможност за осъществяване на косвен съдебен контрол. Въпреки това в АПК съществуват правни норми, които дават основание за противоположен извод. В точка **2.5.1.** е анализирана разпоредбата на чл. 5, озаглавена „Прилагане на нормативния акт от по-висока степен“. Начинът, по който е формулирана тази разпоредба, води до заключението, че на същата може да се позове както съдът при решаване на административно дело, така и съответният административен орган при произнасяне по направено пред него искане. В точка **2.5.2.** се отбелязва, че в АПК са предвидени поне две разпоредби, които имплицитно съдържат в себе си възможността за упражняване на косвен съдебен контрол: *едната* – разпоредбата на чл. 204, ал. 3 АПК (във вр. с чл. 128, ал. 1, т. 6 АПК), а *другата* – тази на чл. 299, ал. 1 АПК (във вр. с чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК). В **първия** случай установяването на незаконосъобразността на акта е задължителен етап от дейността на съда по разглеждане и решаване на исковите претенции. Във **втория** случай са поставени два релевантни въпроса: Представлява ли постановлението на органа по изпълнението административен акт? Предварителната отмяна на постановлението, действието или бездействието на органа по изпълнението съставлява ли предпоставка за допустимост на иска по чл. 299, ал. 1 АПК? В **раздел 4** се разглеждат условията за упражняване на косвен съдебен контрол. За да бъде упражнен подобен контрол, следва да са изпълнени кумулативно две условия: 1. да се касае за административен акт и 2. въпросът относно неговата законосъобразност да се явява преюдициален за изхода на съответния процес. В §1 на раздел 4 е разгледано първото от

горепосочените условия – да се касае за административен акт. За целите на дисертационното изследване е използвано определението за индивидуален административен акт (ИАА), посочено в чл. 21, ал. 1-4 АПК, за да бъдат отграничени онези подвидове индивидуални административни актове, които са от значение за изследването. Посочва се, че *конститутивните* ИАА са от основно значение за целите на дисертационното изследване поради обстоятелството, че тяхното правно действие се проявява в създаването на нови правни положения. Т. нар. *декларативни (констативни)* ИАА по чл. 21, ал. 2 АПК също имат значимост за дисертационното изследване особено по отношение на косвения съдебен контрол в административнонаказателния процес. В точка **1.1.** е направено разграничение между административен и правораздавателен акт, като се заключава, че елементът, който категорично отличава правораздавателния от административния акт, това е силата на пресъдено нещо. В точка **1.2.** се изяснява, че административните актове се ползват с „правна“, „обвързваща“ (задължителна) сила и влизат във „формална законна сила“. Подчертава се, че ако един административен акт е влязъл във *формална законна сила* и следователно е станал *необжалваем*, това не значи, че същият е станал и *непререшаем*. Последното е израз на „силата на пресъдено нещо“ на правораздавателния акт каквато административният не притежава. В точка **1.3.** се разяснява, че основанието за допустимост на косвения съдебен контрол върху административните актове е липсата на „сила на пресъдено нещо“ на административния акт, като тази липса в случая следва да намери специфичен израз. Той се проявява във възможността съдът да извърши преценка за законосъобразност на съответния административен акт, въз основа на която да направи изводи за изхода на конкретното дело. В този случай се касае за една **странична** преценка на законността на административен акт, а не за сезиране на съда с жалба, с оглед да бъде постановено съдебно решение за отменяване или изменяване на обжалвания акт⁷. В точка **1.4.** се разглежда въпросът относно допустимостта на косвения контрол по отношение на административни актове, които са били предмет на пряк съдебен контрол. Последователно е извършен анализ на разпоредбите на чл. 177, ал. 1, чл. 183 и чл. 193 от АПК. В точка **1.4.1.** е даден отговор на поставения в началото въпрос, а именно: допустим ли е косвеният контрол по

⁷ Стайнов, П. Правораздавателен контрол на съдилищата в областта на администрацията. – Общество и право, 2015, № 5 и № 6, 105–119 и 111–130.

отношение на административни актове, които са били предмет на пряк съдебен контрол. Отговорът на този въпрос е в зависимост от вида на постановеното решение по оспорване на съответния (индивидуален, общ или нормативен) административен акт. В §2 на раздел 4 е разгледано второто от горепосочените условия – въпросът относно законосъобразността да се явява преюдициален за изхода на съответния процес. По отношение на понятието „*преюдициален въпрос*“ относно законосъобразността на един административен акт се отбелязва, че това е такъв предварителен въпрос, по който съдът следва да изрази становище в мотивите на своя акт, за да може да се произнесе по спорния предмет на процеса. В **раздел 5** е разгледан обхватът на косвения съдебен контрол върху административните актове. В §1 на раздел 5 се посочва, че обект на проверка на косвения съдебен контрол са административните актове, а предмет на проверка е законосъобразността на съответния административен акт. В §2 на раздел 5 е разгледан въпросът относно допустимостта на косвения съдебен контрол върху административни актове, издадени при оперативна самостоятелност. Въпросът за съдебния контрол върху оперативната самостоятелност е разгледан от гледна точка на прекия контрол, от където са формирани изводи и за косвения контрол. В точка 2.1. са разгледани същността и функциите на оперативната самостоятелност. В точка 2.2. са поместени встъпителни бележки относно контрола върху оперативната самостоятелност, като в точка 2.2.1. е направено разграничение между целесъобразност на административния акт и съответствие на административния акт на целта на закона, а в точка 2.2.2. са посочени границите на оперативната самостоятелност, които са очертани като вътрешни и външни такива. В точка 2.2.3. са разгледани видовете контрол относно оперативната самостоятелност. В точка 2.3. е направено общо изложение относно съдебния контрол върху оперативната самостоятелност, като е посочено, че това е контрол за законосъобразност. Анализирана е разпоредбата на чл. 169 АПК, като се отбелязва, че когато предмет на обжалване пред съда е административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдебната проверка протича на две „нива“. При *първото ниво* съдът следва да провери дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност. В случай че органът не е разполагал с оперативна самостоятелност, то издаденият от него административен акт би следвало да се окаже материално незаконосъобразен. В случай че административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност, проверката на съда продължава на *следващо ниво*, а именно: дали този орган е спазил

изискването за законосъобразност на административните актове. В точка 2.4. се съдържат изводите относно обхвата на съдебния контрол и допустимостта на косвения съдебен контрол върху упражняването на оперативна самостоятелност. Посочено е, че административни актове, издадени при оперативна самостоятелност, могат да бъдат оспорени пред съда като незаконосъобразни, но не и като нецелесъобразни. Указано е, че съдебният контрол върху оперативната самостоятелност не само е допустим, но следва да бъде извършван в дълбочина. Подчертано е, че контролът остава такъв за законосъобразност и в случаите, когато съдът трябва да провери дали е спазена правната регулация на самия избор от административния орган на основание чл. 4, ал. 2 и чл. 6, ал. 2, 3 и 4 от АПК. Проверката относно спазване на тази регулация е необходима, доколкото съдът следва да установи в съответствие ли е административният акт, издаден при оперативна самостоятелност, с целта на закона, за да може да се произнесе по неговата законосъобразност и евентуално да отмени акта като незаконосъобразен на основание чл. 146, т. 5 АПК. Направено е заключение, че горепосочените правила следва да важат и по отношение на косвения съдебен контрол върху издадени при оперативна самостоятелност административни актове, като при този контрол съдът ще изложи становище относно законосъобразността в мотивите на своя акт. В §3 на раздел 5 е разгледан косвеният съдебен контрол за законосъобразност на нормативните административни актове (НАА). В точка 3.1. е направен кратък анализ на понятията „*нормативен административен акт*“ и „*подзаконов нормативен акт*“. Указано е, че за целите на научното изследване двете понятия ще бъдат използвани като синоними. В точка 3.2. са представени някои от по-значимите мнения относно косвения контрол върху НАА, изразени в правната доктрина. По-подробно е разгледано становището на Васил Петров, обосноваващо допустимостта на косвения контрол за процедурна законосъобразност на НАА. Посочено е, че проверката относно законосъобразност на съответния подзаконов нормативен акт следва да обхваща всичките ѝ аспекти, като косвен контрол върху такива актове може да бъде упражнен и служебно от съда. В точка 3.3. е представена съдебната практика относно косвения контрол за законосъобразност на НАА. В точка 3.3.1. е разгледана съдебна практика, относима към упражняването на косвен контрол върху тези актове в административния процес. Посочва се, че в *административния процес* косвен съдебен контрол върху такива актове може да бъде упражнен принципно в два случая: – в *контролно-отменителното производство* – при оспорване на

индивидуален административен акт, чиято непосредствена правна основа се явява съответният нормативен административен акт и – *в исковото производство* – при разглеждане на иск за обезщетение срещу държавата или община за вреди, причинени от нищожен подзаконов нормативен акт. В точка **3.3.2.** е разгледана съдебна практика, относима към упражняването на косвен контрол върху НАА в гражданския процес. В точка **3.3.3.** пък е разгледана съдебна практика, относима към упражняването на косвен контрол върху НАА в наказателния и административнонаказателния процес. В §4 на раздел 5 е разгледан въпросът относно пределите на косвения съдебен контрол с оглед вида на недействителност на административните актове. В точка **4.1.** са направени предварителни бележки, свързани с незаконосъобразността и видовете недействителност на административните актове. В точка **4.2.** е разгледан въпросът относно упражняване на косвен съдебен контрол върху нищожни административни актове. В точка **4.3.** е разгледан въпросът относно упражняване на косвен съдебен контрол върху унищожаеми административни актове. Посочва се, че при упражняването на подобен контрол върху унищожаеми актове обхватът на инцидентната проверка за законосъобразност следва да включва материалната законосъобразност на съответния административен акт. **Раздел 6** е посветен на правомощията на съда при упражняване на косвен контрол върху административните актове и обвързващата сила на инцидентната съдебна преценка за законосъобразност, включително разпростира ли се нейният правен ефект отвъд рамките на конкретното дело. В §1 на раздел 6 са разгледани основанията за пристъпване към косвен съдебен контрол, а именно: възражение за незаконосъобразност и по собствена инициатива (служебно). В §2 на раздел 6 е разгледан въпросът в какво се изразява упражняването на косвен съдебен контрол за законосъобразност на административните актове. Посочва се, че независимо от резултата от осъществения косвен контрол, съдебната преценка за законосъобразност на съответния акт има значение само за конкретно разглежданото дело. В §3 на раздел 6 е разгледан въпросът относно обвързващата сила на инцидентната съдебна преценка за законосъобразност на административния акт и евентуалното разпростиране на нейния правен ефект отвъд рамките на конкретния процес. Точка **3.1.** е посветена на проблема за обвързващата сила на мотивите на съдебния акт и въпросът за т. нар. „главни, решаващи мотиви“. В точка **3.1.1.** относно въпроса ползват ли се мотивите на съдебното решение със сила на пресъдено нещо, изразените в правната доктрина становища са групирани в две

направления. Съгласно едното направление мотивите не са част от съдебното решение и не се ползват със сила на пресъдено нещо. Съгласно другото – мотивите са част от съдебното решение, съответно те се ползват със сила на пресъдено нещо. В точка **3.1.2.** въпросът относно т. нар. „главни, решаващи мотиви“ е разгледан от гледна точка на съдебната практика. В по-старата съдебна практика доминиращото мнение е било, че със сила на пресъдено нещо се ползват т. нар. решаващи, съществени, главни мотиви, съдържащи констатации относно правнорелевантните факти. По-новата съдебна практика поддържа становището, че със сила на пресъдено нещо се ползва единствено констатацията относно спорното право, но са споделени и съдебни решения, в които съдът възприема тезата за т. нар. главни, решаващи мотиви. Точка **3.2.** е посветена конкретно на въпроса за обвързващата сила на инцидентната съдебна преценка за законосъобразност и разпростира ли се нейният правен ефект отвъд рамките на конкретния процес. Указано е, че тъй като мотивите не са част от съдебното решение, то инцидентната преценка за законност, отразена в мотивите, не се ползва със сила на пресъдено нещо. Изразено е обаче становище, че тъй като мотивите са неразделна част от съдържанието на присъдата, то когато незаконосъобразността на административен акт е предвидена като елемент от обективната страна на престъпния състав, инцидентната преценка на съда за законосъобразност на акта следва да се ползва със сила на пресъдено нещо. Разгледана е и една частна хипотеза, която обхваща случаите, при които индивидуален административен акт е издаден въз основа на подзаконов нормативен акт, послужил като негова правна основа. Посочено е, че мотивите на съда относно констатирано противоречие между преюдициално преценявания подзаконов акт и нормативен акт от по-висока степен, които по същността си се явяват тълкуване на правни норми, би могло да се приеме, че влизат в законна сила и имат задължителен характер. Тези мотиви биха имали преюдициално значение при разглеждане на дела относно оспорването на други индивидуални административни актове, издадени въз основа на същото правно основание (правна норма) от признатия по реда на косвения съдебен контрол за незаконосъобразен подзаконов нормативен акт. В точка **3.2.6.** е направено заключение, че косвеният съдебен контрол представлява *своеобразна* правораздавателна дейност на съда. В **раздел 7** е обсъден косвеният *административен* контрол за законосъобразност на административните актове (инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван по *административен ред*) като специфична контролна

дейност, провеждана от административните органи при изпълнение на техните правомощия.

ГЛАВА II

Глава втора на дисертацията е именувана „*Косвеният съдебен контрол в българската юриспруденция*“ и се състои от четири раздела. В глава втора косвеният съдебен контрол е представен „в действие“. В **раздел 1** е разгледан косвеният съдебен контрол в гражданския процес. В §1 на раздел 1 са представени специфичните случаи на косвения контрол върху административните актове в гражданския процес, а именно: **1.1.** Искове за защита правото на собственост, предявени от/срещу държавата (община), или при спор между частни лица – когато едната страна по делото черпи своите права (на собственост или други, ограничени вещни права) от административен акт, оспорван от другата страна. **1.1.1.** Косвен съдебен контрол върху съдебно решение по чл. 14, ал. 3 ЗСПЗЗ и съдебно решение на административен съд, с което се упражнява пряк съдебен контрол върху административен акт в хода на реституционната процедура по ЗСПЗЗ. **1.1.2.** Косвен съдебен контрол върху заповеди и съдебни решения за отмяна на отчуждаването по чл. 4 от Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС. **1.2.** Искове за връщане на получено нещо без основание или с оглед на неосъществено или отпаднало основание. **1.3.** При т. нар. смесени фактически състави с гражданскоправни последици – когато съответният административен акт е задължителен компонент за настъпване на гражданскоправните последици. В §2 на раздел 1 са представени други, особени случаи, свързани с косвения съдебен контрол върху административните актове в гражданския процес. В **раздел 2** е разгледан косвеният съдебен контрол в наказателния процес. В §1 на раздел 2 са представени специфичните случаи на косвения контрол върху административните актове в наказателния процес, а именно: **1.1.** При условията на чл. 16 от НК. **1.2.** Случаите, при които формирането на извод за осъществяване на предвиден в НК състав на престъпление изисква преценка за законосъобразност на административни актове. **1.3.** Анализирани са състави от Глава осма, Раздел IV на НК, предвиждащи уредба на престъплението „Подкуп“. **1.4.** Анализирани са състави от Особената част на НК, чието изпълнително деяние е свързано с нарушаване или неизпълнение на актове или действия на представители на властта/обществеността. В §2 на раздел 2 са представени други, особени случаи, свързани с косвения съдебен контрол върху

административните актове в наказателния процес. В **раздел 3** е разгледан косвеният съдебен контрол в административнонаказателния процес, в това число: **3.1.** При условията на чл. 25 от ЗАНН. **3.2.** При условията на чл. 31 от ЗАНН. **3.3.** Случаите на обжалване на наказателни постановления, при които следва да се извърши преценка за законосъобразност на АУАН. **3.4.** При условията на чл. 52, ал. 4, чл. 53, ал. 2 и чл. 54, ал. 1 от ЗАНН. **3.5.** Казуси, относими към упражняването на косвен контрол в административнонаказателния процес, разгледани в съдебната практика. В **раздел 4** е разгледан косвеният съдебен контрол в административния процес. В **§1** на раздел 4 е представен косвеният контрол, упражняван в контролно-отменителното съдебно производство. В **§2** на раздел 4 е представен косвеният контрол, упражняван в исковото съдебно производство, а именно: **2.1.** Случаите на искания за обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове на административни органи по реда на Глава XI от АПК, по-конкретно при условията на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, във връзка с чл. 204, ал. 3 АПК. **2.2.** Случаите на искания за обезщетения за вреди от принудително изпълнение, по-конкретно при условията на чл. 299, ал. 1 АПК, във връзка с чл. 128, ал. 1, т. 7 АПК.

ГЛАВА III

Глава трета на дисертацията е именувана „*Косвеният съдебен контрол в други правни системи*“ и се състои от четири раздела. В глава трета са разгледани проявите форми на косвения съдебен контрол в други правни системи. **Раздел 1** е посветен на косвения съдебен контрол в Западна, Централна и Северна Европа. В **§1** на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол във Федерална република Германия, в това число: **1.1.** Разграничение между индивидуални административни актове и административни норми с общо приложение. **1.2.** Специфичната роля на принципа „*Iura novit curia*“ във Федерална република Германия. **1.3.** Въпросът за упражняване на косвен *административен* контрол. В **§2** на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол във Френската република. В **§3** на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол в Кралство Испания, в това число: **3.1.** Пряк и косвен съдебен контрол върху административните мерки. **3.2.** Възражението за незаконосъобразност (*excepcion de ilegalidad*). **3.3.** Косвено оспорване на подзаконовите разпоредби (*recurso indirecto contra reglamentos*), включително: **3.3.1.** Запитване относно незаконосъобразност (*cuestion de ilegalidad*). В **§4** на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол в

Кралство Нидерландия. В §5 на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол в Кралство Белгия. В §6 на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол в Чешката република. В §7 на раздел 1 е представен косвеният съдебен контрол в Кралство Швеция, в това число: 7.1. Косвен контрол на общи административни актове. 7.2. Косвен контрол на индивидуални административни решения. **Раздел 2** е посветен на косвения съдебен контрол в Югоизточна Европа и на Балканския полуостров. В §1 на раздел 2 е представен косвеният съдебен контрол в Румъния. В §2 на раздел 2 е представен косвеният съдебен контрол в Република Сърбия и Република Хърватия. **Раздел 3** е посветен на т.нар. косвено оспорване (collateral challenge) в Англия и Уелс. **Раздел 4** е посветен на т.нар. възражение за незаконосъобразност (plea of illegality) по чл. 277 от ДФЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението на дисертационния труд са посочени най-важните изводи от научното изследване. Изложеното в заключителната част на дисертацията е представено в следващата глава на този автореферат.

III. ОСНОВНИ ИЗВОДИ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

В дисертационния труд е направено заключението, че косвеният контрол за законосъобразност на административните актове е значимо и ефективно правно средство както за осигуряване законност в дейността на административните органи, така и за защита правата и законните интереси на лицата.

В научното изследване е установено, че по своята правна същност косвеният съдебен контрол представлява своеобразна правораздавателна дейност на съда, чийто предмет е въпросът относно законосъобразността на един административен акт, който въпрос бива разглеждан и решаван като административноправен спор в хода на висияция пред съда (граждански, наказателен, административнонаказателен или административен) процес. Решаването на този административноправен спор по пътя на косвения контрол, в хода на висияция пред съда процес, намира израз като становище в мотивите на съдебния акт, релевантно е за правилното разрешаване на спора по конкретното дело, но по никакъв начин не се отразява и не засяга юридическото съществуване на инцидентно преценявания акт.

От тази гледна точка, би могло да бъде направен извод, че косвеният (инцидентен) контрол се ползва с по-ограничен правен ефект в сравнение с прекия съдебен контрол. Това е вярно, поне що се отнася до факта, че при прекия контрол съдът се произнася по правната съдба на акта в диспозитива на решението, като разполага с правомощието да отмени или измени оспорения административен акт, съответно постановеното от съда относно законосъобразността на акта се ползва и със сила на пресъдено нещо. При косвения контрол съдът се „произнася“ по законосъобразността на инцидентно преценявания акт посредством излагането на становище (мнение) по този въпрос в мотивите към решението, които обаче не се ползват със сила на пресъдено нещо. Освен това съдът не разполага с възможност да отмени инцидентно преценявания акт, а може само да го игнорира, да не го зачете, да не го вземе предвид при решаване на конкретното дело. А когато се касае за един нормативен административен акт – съдът може само да го остави неприложен в конкретния случай.

В тази връзка, би могло да бъде възприето посоченото в Решение № 425 от 21.06.2022 г., постановено по в. търг. дело № 20211001001206 по описа за 2021 г. на Апелативен съд-София, V т.с., че: *„Инцидентният контрол ... върху валидността и законосъобразността на административните актове е сурогат на прекия съдебен контрол, осъществяван от административните съдилища по реда на чл. 126 и след. от АПК.“*. Под „сурогат“ в случая вероятно се има предвид, че инцидентният контрол представлява непълноценен заместител на прекия съдебен контрол. В смисъл, че инцидентният контрол не притежава напълно и докрай качествените характеристики на прекия съдебен контрол. Във връзка с това в дисертационния труд е изяснено, че косвеният съдебен контрол се развива в рамките на един „квазипроцес в процеса“, тоест „подобен на“, „несъщински“ процес. Причината е, че косвеният съдебен контрол, като своеобразна правораздавателна дейност, се развива в контекста на висящия пред съда основен процес, в хода на който съдът, без да се произнася по правната съдба на административния акт, взема становище относно неговата законосъобразност, обективизирано в мотивите на съдебното решение. Така стои въпросът относно косвения контрол, но само „на повърхността“.

Навлизайки в правната същност на косвения контрол обаче, несъмнено може да се заключи, че същият не е непълноценен заместител на прекия съдебен контрол, нито пък е алтернативно средство за защита. Косвеният съдебен контрол представлява самостоятелно и ефективно

правно средство за проверка и обезпечаване законността на административните актове, притежавашо собствено значение и резултатност, чието приложно поле дори надминава това на прекия съдебен контрол. На първо място, както изрично е посочено в Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС на РБ по к. д. № 1/2022 г., конституционното основание за косвения контрол за законност на актове на администрацията, който е извън приложното поле на прекия контрол по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, чрез който се проявява принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон, е общата разпоредба на чл. 120, ал. 1 от Конституцията. На второ място, такъв контрол може да бъде упражнен върху всички видове административни актове, независимо от органа, който ги е издал, включително върху нормативни административни актове, издадени при оперативна самостоятелност. Нещо повече. Дори определена категория актове да е изключена от пряк съдебен контрол, то върху същите би могло да бъде упражнен инцидентен такъв. На трето място, косвен контрол може да бъде осъществен не само в гражданския, но така също и в наказателния, административнонаказателния и административния процес, като съответният съдия разполага с правомощието да извърши подобен контрол, независимо от това на кой съд като първа инстанция е родово подсъден конкретният административен акт. На четвърто място, косвен контрол може да бъде осъществен и след изтичане на сроковете за пряко оспорване на административния акт, при положение че върху същия не е бил упражнен пряк съдебен контрол (макар от последно посоченото да са допустими и изключения). В случая следва да бъдат съблюдавани разпоредбите на чл. 17, ал. 2, изр. 2 и чл. 302 от ГПК, съответно чл. 177, ал. 1, чл. 183 и чл. 193, ал. 2 от АПК, но пък подобни ограничения не важат за наказателния процес. Съдията по конкретното наказателно дело би могъл да упражни косвен контрол, ако въпросът за законосъобразността на един административен акт е елемент от обективната страна на престъпния състав, независимо дали върху този акт е бил упражнен пряк съдебен контрол и без значение от неговия резултат. На пето място, за разлика от прекия контрол, при който съдът следва да бъде сезиран с искане за произнасяне относно законосъобразността на оспорения административен акт, то при косвения контрол съдът би могъл да пристъпи към упражняването му освен по възражение за незаконосъобразност, и служебно – когато прецени, че въпросът относно редовността на един административен акт е обуславящ изхода на конкретното дело. Служебното упражняване на подобен контрол следва

да бъде особено силно проявено, когато се касае за законосъобразността на нормативен административен акт, послужил като правно основание за издаването на последващи актове, а също и в наказателния процес, при който въпросът за законосъобразността на акта би могъл да представлява неразделна част от дейността по установяване наличието на престъпно деяние. На шесто място, косвен контрол може да бъде упражнен както за валидност/нищожност, така и за законосъобразност/унищожаемост на инцидентно преценявания акт, като специално в наказателния и административнонаказателния процес установяването на вида недействителност не е от такова значение както в гражданския и административния процес. На седмо място, при косвения контрол съдът взема отношение по законосъобразността на съответния акт в мотивите към съдебното решение и поради това становището му по този въпрос не се ползва със сила на пресъдено нещо, като същото има значение само за страните по конкретното дело. Изключение се наблюдава в наказателния процес, при който мотивите представляват неразделна част от съдържанието на присъдата, съответно същите се ползват с подобна сила.

Въпреки това изразената в мотивите към съдебния акт позиция, в резултат на осъществения косвен контрол за законосъобразност на административния акт, има съществен правен ефект. От една страна, същата обезпечава постановяването на правилно и обосновано съдебно решение. Нещо повече. Съдът не би могъл да се произнесе по съществото на правния спор, преди да е извършил инцидентна преценка за законосъобразност на обуславящия изхода на конкретното дело административен акт. В противен случай той рискува да основе решението си на незаконосъобразен (евентуално на невалиден) акт. Съществуването на подобна възможност е недопустимо не само, но преди всичко в наказателния процес, предвид особената стойност на правата, които биха могли да бъдат ограничени или накърнени при постановяването на осъдителна присъда. От друга страна, макар изразено като позиция в мотивите към съдебния акт, становището на съда относно законосъобразността на един административен акт е в състояние сериозно да разколебае презумпцията за законност на този акт, особено що се отнася до нормативните административни актове. Въпреки че подобно становище е обвързващо само за страните по конкретното дело, няма пречка при разглеждането на последващо дело, в което законосъобразността на същия този акт е от значение за произнасянето по същество, съдът да отбележи, че преди това инцидентно е била установена неговата незаконосъобразност в подобен казус, което да послужи като

допълнителен аргумент за инцидентното произнасяне относно законосъобразността на този акт в последващото дело. Освен това, възможно е, инцидентното установяване незаконосъобразността на един административен акт да стане повод за преразглеждането и евентуално оттеглянето на акта от органа, който го е издал. Що се отнася до подзаконовите нормативни актове, инцидентното установяване незаконосъобразността на такъв акт може да изиграе ролята на катализатор за образуването на множество дела по оспорване законосъобразността на последващи актове, чието правно основание се явява въпросният подзаконов акт.

Институтът на косвения контрол за законосъобразност на административните актове не се изчерпва единствено с косвения (инцидентен) *съдебен* контрол, а обхваща и аналогичната дейност, осъществявана от административните органи при изпълнение на техните правомощия, именувана в научното изследване „косвен *административен* контрол“ или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Същият би могъл да намери проявление в производството по издаване на административни актове, в производството по оспорване на административните актове по административен ред, а също и във фазата на изпълнението. Особено значима е ролята на косвения *административен* контрол в административнонаказателното производство, в което резултатът от преценката за законосъобразност на акта за установяване на административно нарушение, осъществена от административнонаказващия орган, е определящ за начина, по който следва да приключи производството – дали същото да бъде прекратено с мотивирана резолюция, или да бъде издадено наказателно постановление.

Гореизложеното идва да покаже, че косвеният (инцидентен) контрол за законосъобразност на административните актове, осъществяван от съдилищата или от административни органи, представлява значимо и ефикасно правно средство за проверка и установяване (не)законосъобразност на административните актове, което има самостоятелно място в българската правна действителност. Косвеният контрол е бил предмет на анализ в множество научни публикации, което е спомогнало за развитието на правната доктрина. Същият се проявява и в действие посредством упражняването му от съдиите в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес, а също и в съответните производства пред административните органи. Но докато в правната доктрина неговата стойност, ефикасност и значима роля, която играе в конкретните административни и съдебни

производства, са разкрити и потвърдени, то в съдебната практика, може да се каже, че към упражняването на косвен (инцидентен) контрол се пристъпва предпазливо и по-скоро рядко. Въпреки че след постановяване на Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС на РБ по конституционно дело № 1/2022г. съдилищата са доста по-убедителни в аргументите си за допускане упражняването на косвен съдебен контрол, позовавайки се на изложеното в мотивите на горепосоченото решение.

Съдиите, изглежда, са доста по-склонни да откажат извършването на косвен (инцидентен) контрол, отколкото да изложат мотиви в подкрепа на неговата допустимост. Основният довод срещу упражняването на подобен контрол, който се посочва преди всичко по делата в наказателния и административния процес, е липсата на изрична разпоредба в Наказателно-процесуалния и Административнопроцесуалния кодекс, която да урежда възможността и условията за неговото упражняване. Въпреки че в АПК се съдържат няколко разпоредби, които допускат извършването на косвен контрол както в контролно-отменителното, така и в исковото съдебно производство. Що се отнася до наказателния процес, в НПК не е и необходимо да съществува подобна разпоредба, тъй като по наказателните дела съдиите разполагат вероятно с най-широки правомощия да извършват такъв контрол, и то по собствена инициатива, при това независимо дали върху инцидентно преценявания акт е бил упражнен пряк съдебен контрол. В наказателния процес липсват разпоредби, аналогични на чл. 17, ал. 2 и чл. 302 от ГПК, които да ограничават правомощията на съдиите по отношение вида незаконосъобразност, по който биха могли да се произнасят инцидентно, или пък да предвиждат задължителна за наказателния съд сила на решение по административен спор. Нещо повече. В наказателния процес възможността за осъществяване на косвен контрол представлява иманентна част от правомощието на съдията да установи извършването на престъпно деяние и налагането на съответно наказание, когато въпросът за законосъобразността на един административен акт е въздигнат като елемент от обективната страна на състава на съответното престъпление.

Наблюдава се и друга тенденция, при която съдиите първо отбелязват, че косвеният контрол е недопустим, но все пак, на следващо място, осъществяват такъв, по-скоро като изключение, в конкретната хипотеза. В други случаи, без да посочват изрично, че пристъпват към косвения контрол, съдиите на практика извършват такъв. За съжаление, не са малко случаите, в които съдилищата направо отказват упражняването на косвен контрол дори относно валидността на административния акт,

въпреки че са налице основания за допускането на такъв. Ако все пак бъде допуснато извършването на косвен контрол, то съдилищата посочват твърде разнородни основания, за да оправдаят неговото осъществяване – от изложеното в мотивите на горесцитираното Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС на РБ по конституционно дело № 1/2022г., през субсидиарното приложение на разпоредбата на чл. 17, ал. 2 ГПК, до прилагането на принципите на законност и истинност и принципа на служебно начало. А има и отделни случаи, в които съдът намира, че за упражняването на косвен съдебен контрол не е необходимо изрично нормативно овластяване. Макар единствено в Гражданския процесуален кодекс да е предвидена изрична разпоредба, уреждаща възможността за инцидентно произнасяне по валидността и законосъобразността на административните актове, то съдебната практика по граждански дела, относима към приложението на чл. 17, ал. 2 ГПК, също е непоследователна, което до голяма степен се дължи и на различния смисъл, който се влага при тълкуване на понятията „законосъобразност“ и „участник в административното производство по издаването и обжалването му“ в горесцитираната разпоредба.

В отделна глава на дисертационния труд е направен и преглед на косвения съдебен контрол в чуждестранни правни системи, както и на т. нар. „възражение за незаконосъобразност“ (plea of illegality) по чл. 277 ДФЕС в практиката на Съда на ЕС, чиито прояви и приложно поле отразяват особеностите в правната действителност на различните държави, съответно спецификите на правото на ЕС. Очевидно институтът на косвения контрол за законосъобразност е познат и намира проявление не само в българската правна доктрина и съдебна практика, но е проучен, анализиран и прилаган на практика и в чуждестранните правни системи. Въпреки че същият неминуемо следва да бъде съобразен с особеностите на конкретната правна действителност, то няма пречка да бъдат подбрани добрите практики от чуждестранния опит по този въпрос. По такъв начин институтът на косвения съдебен контрол в българската правна теория и практика би продължил да се развива и подобрява.

В хода на научното изследване са направени следните **предложения *de lege ferenda*** за усъвършенстване на законодателството, а именно:

1. В Наказателно-процесуалния кодекс, Част първа „Общи правила“, Глава втора „Основни принципи“, в **чл. 18**, именуван „Непосредственост“, следва да бъде предвидена **втора алинея**, която да гласи следното: „**Чл. 18 ... (2) Съдът е компетентен да преценява**

законосъобразността на административни актове, когато от тази проверка зависи изходът на разглежданото от него наказателно дело.“.

2. В Административнопроцесуалния кодекс:

2.1. В чл. 5, ал. 1 следва да бъде предвидено **второ изречение**, което да гласи следното: „**Чл. 5 (1)** ... Същото важи и когато се установи, че при издаването на съответния подзаконен нормативен акт е било допуснато съществено нарушение на административнопроизводствени правила.“.

2.2. В Дял трети „Производства пред съд“, Глава девета „Общи разпоредби“, следва да бъде предвидена нова разпоредба, а именно: **Чл. 130а**, именувана „Компетентност по обуславящи въпроси“, която да гласи следното: „**Чл. 130а (1)** Административният съд, на който е подсъдно съответното административно дело, е компетентен да се произнася инцидентно относно законосъобразността на административен акт, който има значение за решаването на делото, независимо от органа, който го е издал, и юрисдикцията, на която този акт е подсъден. (2) Съдът установява инцидентно нищожността на административен акт, независимо от това дали той подлежи на съдебен контрол. (3) Съдът може да установи инцидентно материалната незаконосъобразност на административен акт, който не е бил предмет на съдебен контрол. (4) Извън случаите по ал. 3 съдът не може да установи инцидентно унищожяемостта на административен акт, освен когато такъв акт се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му.“.

2.3. В разпоредбата на чл. 300 следва да бъде предвидено **второ изречение**, което да гласи следното: „**Чл. 300** ... Незаконосъобразността на постановлението, действието или бездействието на органа по изпълнението се установява от съда, пред който е предявен искът за обезщетение.“.

2.4. Следва да бъде приета и разпоредба, предвиждаща възможност за упражняване на косвен административен контрол в производството по оспорване на административните актове по административен ред – поне що се отнася до инцидентно установяване **нищожността** на административен акт.

От проведеното в дисертационния труд научно изследване на косвения контрол за законосъобразност на административните актове се заключава, че същият представлява самостоятелен правен институт със собствено значение, ефикасност и мисия в българската правна

действителност. Той следва да продължи да се развива и усъвършенства, включително като се имат предвид и добрите практики от чуждестранния опит по този въпрос. Неговата роля в модернизацията на административните производства пред административните органи и за развитието на съдебната практика по въпроса за упражняването на косвен (инцидентен) контрол в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес се очаква да бъде все по-значима в бъдеще.

Стремежът на дисертационния труд е да представи същностните характеристики и основните проявления на косвения съдебен контрол за законосъобразност на административните актове, включително неговите прояви в чуждестранни правни системи, като по този начин дисертационният труд послужи като една полезна основа за последващи проучвания и анализи.

IV. АВТОРСКА СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ

Научният принос на дисертационния труд може да бъде идентифициран в няколко насоки, а именно:

➤ Отделено е по-специално внимание на допустимостта за осъществяване на косвен съдебен контрол върху административни актове, издадени при упражняване на оперативна самостоятелност, който остава такъв за законосъобразност и за проверка относно упражняването на правомощията при оперативна самостоятелност в съответствие с целта на закона. Обоснована е тезата, че в случаите, когато съдът трябва да провери дали е спазена правната регулация на самия избор от административния орган, на основание чл. 4, ал. 2 и чл. 6, ал. 2, 3 и 4 от АПК, съдебната проверка навлиза вътре в границите относно самия избор на органа, но само доколкото е необходимо да се осъществи контрол относно упражняването на правомощията при оперативна самостоятелност в съответствие с целта на закона. При това, ако инцидентно преценяваният акт бъде намерен за несъответен с целта на закона, същият следва да бъде признат за незаконосъобразен и следователно – игнориран.

➤ Обоснована е тезата, че по отношение на нормативните административни актове е предвиден един *специален случай на косвен съдебен контрол*. Той се изразява в проверката на съда по конкретното дело дали нормативният административен акт, послужил като основание за издаването на оспорения индивидуален или общ административен акт,

съответства на нормативните актове от по-висока степен. От друга страна, и при тези актове проверката може да бъде осъществена както при индивидуалните административни актове, тоест относно съблюдаване изискванията за законосъобразност. Посочено е, че този т. нар. *двойк режим* на инцидентния съдебен контрол върху подзаконовите нормативни актове се дължи на тяхната по-особена правна същност, съчетаваща едновременно характерни белези както на административните, така и на нормативните актове. Изразено е становище, че искане за извършване на косвен (инцидентен) контрол представлява *правен стандарт* (*“когато ... подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен”*), чието изпълнение във всеки конкретен случай трябва да бъде проверено и оправдано от съда.

➤ Конкретно по отношение на косвения съдебен контрол, осъществяван в наказателния процес, предвид спецификата на крайния акт, с който приключва наказателното производство, е направен обоснован извод, че *мотивите на присъдата се ползват със сила на пресъдено нещо, доколкото същите са източник на данни за точната характеристика на извършеното деяние, което е същинският предмет на тази сила*. Този извод, от една страна, е основан на хипотезата, предложена от професор Сталев⁸, съгласно която част от мотивите би могла да се ползва със сила на пресъдено нещо. В случая диспозитивът на присъдата не включва в себе си всички конкретизиращи деянието елементи, а част от тях (като елементът „(не)законосъобразност на акта“ от обективна/субективна страна) се съдържа в мотивите на присъдата. И доколкото предмет на силата на пресъдено нещо е фактът на извършеното деяние, а конкретизиращите го данни се съдържат в мотивите, то в научното изследване е направен изводът, че в конкретната присъда силата на пресъдено нещо „вижда“ своя предмет, формулиран в мотивите на същата. От друга страна, е посочено, че когато в състава на престъплението от обективна страна е включен и елементът „незаконосъобразен административен акт“, то наличието на същия следва да бъде установено посредством упражняването на косвен контрол върху административния акт, резултатът от който се обективира в мотивите на присъдата. И тъй като *мотивите са неразделна част от съдържанието на присъдата*, то е направено заключение, че когато незаконосъобразността на административен акт е предвидена като елемент от обективната страна на престъпния състав, инцидентната

⁸ Вж. Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес ..., с. 238.

преценка на съда за законосъобразност на акта (следва да) се ползва със сила на пресъдено нещо.

➤ За случаите, при които индивидуален административен акт е издаден въз основа на подзаконов нормативен акт, послужил като негова правна основа, е направен опит за обосноваване на една хипотетична възможност. Когато инцидентно преценяваният нормативен административен акт е намерен за незаконен поради материална незаконосъобразност, мотивите относно инцидентната преценка да се ползват с преюдициално значение при разглеждането на дела относно оспорването на други индивидуални административни актове, издадени въз основа на същото правно основание (правна норма) от признатия по реда на косвения съдебен контрол за незаконосъобразен подзаконов нормативен акт. Тази хипотетична възможност е обоснована с обстоятелството, че тъй като съдът извършва преценка на законосъобразността на подзаконовия нормативен акт в мотивите на решението, то тяхно съдържание ще представлява тълкуването на нормативни актове от различна степен и правният извод относно наличие, съответно липса на противоречие между нормативни актове с различна правна сила. Обаче диспозитивът на съдебното решение не би могъл да бъде разбран изолирано от неговите мотиви. Следователно, касателно мотивите на съда относно констатирано противоречие между преюдициално преценявания нормативен административен акт и нормативен акт от по-висока степен, които по същността си се явяват тълкуване на правни норми, хипотетично е направено заключението, че същите влизат в законна сила и имат задължителен характер. При това, субективните предели на законната сила на тези мотиви би следвало да се разпрострат по отношение на всички лица, адресати на индивидуални административни актове, издадени въз основа на *същата правна норма* от преценения като незаконосъобразен подзаконов нормативен акт.

➤ Направен е обоснован извод, че косвеният съдебен контрол представлява *своеобразна правораздавателна дейност на съда*, като в края на Глава първа от научното изследване е представено и едно обобщаващо определение за косвения съдебен контрол, а именно: *Косвеният съдебен контрол представлява своеобразна правораздавателна дейност на съда, която се развива в рамките на един „квазипроцес в процеса“, чийто предмет е въпросът относно законосъобразността на един, обуславящ изхода на конкретното дело, административен акт, който въпрос бива разглеждан и решаван като административноправен спор в хода на висящия пред съда процес, но в*

рамките на т. нар. „квазипроцес“, отговорът на който се отразява като позиция в мотивите на съдебния акт и е релевантен за правилното решаване на спора по конкретното дело.

➤ Отделено е специално внимание на т. нар. косвен административен контрол за законосъобразност на административните актове (или инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*), като са указани възможностите за неговото упражняване в административното и административнонаказателното производство и е изтъкнато неговото значение.

➤ Подробно е разгледан въпросът относно косвения съдебен контрол в българската юриспруденция, като е цитирана и анализирана разнообразна съдебна практика, относима към упражняването на такъв контрол в гражданския, наказателния, административнонаказателния и административния процес. В тази връзка, по отношение на всеки един от трите вида процес са посочени както типичните случаи, така и други, особени случаи, свързани с упражняването на подобен контрол върху административните актове.

➤ В научното изследване е представен и косвеният съдебен контрол в други правни системи, в т.ч. косвеният контрол в западна, централна и северна Европа, в югоизточна Европа и на Балканския полуостров, т. нар. „косвено оспорване“ (collateral challenge) в Англия и Уелс, а също и т. нар. „възражение за незаконосъобразност“ (plea of illegality) по чл. 277 от ДФЕС. В тази връзка, цитирани са множество разпоредби от чуждестранното законодателство, както и съдебна практика, включително такава на Съда на ЕС.

➤ В дисертационния труд са налични множество препратки към чуждестранната правна доктрина и съдебна практика (в т.ч. и на Съда на ЕС), свързани със съпоставянето на българската теория и практика относно упражняването на косвен съдебен контрол с чуждестранния опит в тази област.