

## ЗА ПРАВОТО НА ОРГАНИТЕ ДА ОСПОРВАТ ПОДЗАКОНОВИТЕ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ.

*Гл. ас д-р Надежда Христова<sup>1</sup>*

С разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията на РБ(КРБ) е възприет принципът на общата клауза за съдебна обжалваемост на административните актове, в това число и на подзаконовите. Конституционният съд е имал възможност да отбележи, че установеният съдебен контрол върху актовете на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава<sup>2</sup>. Така се осъществява принципът на законността в сферата на държавно управление. Разпоредбата на чл.4, ал.1 от КРБ гласи: „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите в страната.” Съдебният контрол върху нормативните административни актове е и реализация на разпоредбата на чл.56 от КРБ, който въздига в основен принцип правото на защита. Според друго решение на Конституционния съд правото по чл.56 изисква и законодателство, което да предвиди ясна и достъпна процедура на защита, като само тогава ще бъде осигурена ефективна възможност лицата да защитят своите права и интереси пред съдебните органи<sup>3</sup>. Съществуват редица особености при оспорването на нормативните административни актове, свързани с: основанията за допустимост на жалбата, основанията за отмяна, действието на оспорването – няма суспензивен ефект, правомощията на съда при решаване на делото и т.н.<sup>4</sup>

Съгласно чл.186, ал.1 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), „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”. Участието на прокурора, което е задължително в това производство, няма да бъде разглеждано в настоящото изложение. Прокурорът може да инициира оспорването на нормативните административни актове пред съда като подава протест, но той не трябва да доказва личен интерес. Това е реализация на основната функция на прокурорът следва да подава протест винаги, „тъй

<sup>1</sup> *Асистент по Административно право и процес в Юридически факултет на УНСС.*

<sup>2</sup> Решение №21 от 1995г. по конституционно дело №18 от 1995г.

<sup>3</sup> Решение №9 по конституционно дело № 6 от 1998г.

<sup>4</sup> Вж. Къндева, Е. Оспорване на нормативните административни актове пред съд. *Административно правосъдие*, 2003, № 4., с. 11-26.

като по хипотеза всеки незаконен нормативен акт нарушава обществения ред”.<sup>5</sup> Именно поради това, за разлика от останалите субекти, които могат да обжалват, той е длъжен да подаде протест ако подзаконовия нормативен акт е незаконосъобразен. Това е както негово право, така и негово задължение и именно в този смисъл трябва да се тълкува употребата на глагола „може” в чл.186, ал.2 от АПК. Предметът на изследване в този материал се ограничава до оспорването на нормативните административни актове от органите на държавна власт.

Интерес представлява въпросът кои са субектите, легитимирани да обжалват нормативните административни актове. АПК в чл.186, ал.1 въздига като условие за процесуална легитимация „засягането” на права, свободи или законни интереси. Чл.159, т.4, във връзка с чл.196 от АПК прокламира като условие за допустимост на жалбата наличието на правен интерес от оспорването, а съгласно чл.126 от АПК, съдебните производства започват по искане на заинтересовано лице. Закон за върховния административен съд (ЗВАС), (отм) в чл.8 също даваше право само на „заинтересованите лица” да инициират това производство, а чл.20, ал.1, т.3 от този закон въздигаше в условие за допустимост на жалбата срещу нормативните административни актове наличието на интерес от отмяната на обжалвания акт.

От всичко казано дотук можем да обобщим, че субектът, който обжалва нормативен административен акт, дори и да е държавен орган, следва да има правен интерес, за да е допустима неговата жалба, тъй като чрез обжалването пред съда се защитават нормативно признати права и интереса, а не илюзорни. Правният интерес от обжалването на административните актове, в това число и на нормативните, се обуславя от „засягането”. „Административният акт засяга по смисъла на чл.120, ал.2 от КРБ граждани и юридически лица, когато нарушава техни права или законни интереси. Практически това засягане се обективира в нарушаването на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният акт нарушава.”<sup>6</sup>

Въпросът за процесуалната легитимация на държавните органи да обжалват административните актове се поставя и във връзка със започване на съдебното производство, тъй като съдът не образува производствата служебно. Съгласно разпоредбата на чл.126 от АПК, съдебните производства започват по искане на заинтересовано лице или на прокурора в определените от този кодекс или друг закон

<sup>5</sup>Вж. Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс – Коментар. С., 2006., с.366.

<sup>6</sup> Вж. Решение №21 от 1995г. на КС по конституционно дело №18 от1995г.

случаи. В правната теория не е налице единомислие относно възможността на държавните органи да оспорват по принцип административните актове. Така в едни случаи се приема, като се стига още по -далеч, че държавните органи следва да могат да обжалват не само подзаконовите нормативни административни актове, но и индивидуалните и общите актове.<sup>7</sup> Други автори приемат, че действително нормата на чл.126 от АПК не сочи изчерпателно субектите, легитимирани да поставят производствата в действие, но държавните органи не могат да оспорват всички административни актове, освен ако специална правна норма не установява друго. Така, те не могат да оспорват индивидуалните и общите административни актове, тъй като чрез тези производства се решават правни спорове между частноправни субекти и администрацията, а не между държавни органи.<sup>8</sup> Действително съгласно чл.147, ал.1 и чл.184 от АПК, право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите. При положение обаче, че чл.186, ал.1 от АПК изрично дава възможност на държавните органи да оспорват подзаконовите нормативни актове, т.е. да започват производството, следва че чрез това съдебно производство се решават правни спорове между държавни органи.

Правилно в теорията се приема, че с разпоредбата на чл.186, ал.1 от АПК се напуска общата процесуалната легитимация по чл.120, ал.1 от КРБ за обжалваемост на административните актове само от граждани и юридически лица като по този начин административният процес се явява и средство за разрешаване на спорове между държавни органи.<sup>9</sup> Действително целта на разпоредбата на чл.186, ал.1 от АПК е да се подчертае важността на подзаконовите нормативни административни актове, които са предметът на съдебен контрол при евентуалното им оспорване, но какъв друг мотив е имал законодателят, за да допусне като принцип тяхното оспорване и от органите на държавна власт. Принципите на процеса важат в еднаква сила и за това правораздавателно производство, а и чл. 196 от АПК препраща към първоинстанционното производство. Безспорно един подзаконов нормативен акт би могъл да отнеме или да възложи правомощия на държавен орган, както и да засегне

---

<sup>7</sup> Вж. Лазаров, К., Е. Къндева и Ал. Еленков. Коментар на административнопроцесуалния кодекс. С., 2007г., с.234

<sup>8</sup> Вж. Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс – Коментар. С., 2006г., с.272.

<sup>9</sup> Вж. Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс – Коментар. С., 2006г., с.366. Според авторите „като правна политика разрешението е повече от съмнително“.

права и законни интереси на други субекти, но това би могло да се случи и с един индивидуален административен акт, та дори и последния да е недействителен, но както бе казано по-горе оспорването на общите и индивидуалните административни актове не може да се осъществи от държавни органи (това е възприетия принцип от АПК в чл.147, ал.1 и чл.184), освен ако специална правна норма разпорежда друго.

По въпроса за оспорване на административните актове, в частност на подзаконовите такива, от държавните органи, заслужава внимание и съдебната практика. Тук възниква въпросът дали не се стига до сливане на страните в процеса в лицето на държавата, което е недопустимо при съдебния контрол. ВАС в мотивите си на Решение №5642 от 29.04.2010г. по адм. дело №1506/2009 г. е посочил, че „оспорването на административните актове е средство за разрешаване на правни спорове между граждани и организации от една страна и администрацията от друга, а не между държавни органи в това им качество”. Това решение на ВАС е потвърдено с Решение 1883 от 08.02.2011г. на ВАС - петчленен състав по адм. дело №10739/2010г., където съдът приема, че **„уредането на взаимоотношенията между държавните органи е извън компетентността на съда, независимо от конкретния интерес към процесното производство”**. В основата на тези две съдебни решения стои индивидуален административен акт, но един такъв принципен извод на съда, че **„уредането на взаимоотношенията между държавните органи е извън компетентността на съда”**, засяга и оспорването на подзаконовите нормативни актове. В още по-голяма степен това рефлектира върху органите на изпълнителната власт, които също са държавни органи и не би следвало да могат да обжалват нормативен акт на друг административен орган. Това следва и от същностната характеристика на административните органи обективизирана в § 1, т.1 от ДР на АПК, а именно *„Административен орган”* е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Ако се признае такава възможност би се стигнало до „сливане” на страните в съдебното производство в лицето на изпълнителната власт, което е недопустимо, тъй като няма да е спорно производство, а пред съда се разрешават правни спорове. Освен това възниква въпросът ако държавен орган може да оспори акт на друг държавен орган, то не се ли стига до процес „държавата срещу държавата”, тъй като преди да представляват ръководените от тях администрации, органите на държавна власт представляват държавата. Факт е обаче, че АПК както и

други закони(вж.чл.45, ал.4 от Закон за местното самоуправление и местната администрация предвиждат тази възможност).

За да могат да оспорят подзаконов нормативен акт, органите трябва да имат правен интерес. Правният интерес е абсолютно необходима процесуална предпоставка за допустимостта на съдебно обжалване и за него съдът следи служебно. Както казахме, релевантна за наличието на правен интерес е обективното наличие на защитен от правото интерес, а не субективната преценка на субекта, който обжалва, за неговото съществуване. Доколко обаче личен и пряк трябва да е той?! За да отговорим на въпроса, внимание заслужава определение № 42 от 4.01.2010 г. на ВАС по адм. д. № 11229 от 2009 г., в което се приема, че интерес от съдебно обжалване притежават само онези лица, чиито права или законни интереси актът нарушава. В случая се имат пред вид онези права и интереси, които са законно признати, които са отразени в правна норма. Интересът следва да е правен, личен и пряк. Правен-премахване на неблагоприятни правни последици или постигане на благоприятни правни последици за жалбоподателя. Личен- административният акт да засяга правната сфера на жалбоподателя, а не други чужди права. Пряк - когато с административния акт се отнемат права или се създават задължения, без за това да е необходимо да се издава някакъв последващ административен акт.<sup>10</sup>

Ако приемем, че интересът на държавните органи трябва да е не само правен, но и личен и пряк, следва да имаме предвид, че всеки един държавен орган е титуляр на правомощия, т.е. на публични права и задължения, които съставляват неговата компетентност. Именно поради това считаме чл.186, ал.1 от АПКне е прецизен. На първо място, ако органите следва да доказват личен и пряк правен интерес, то тяхната

---

<sup>10</sup> Вж и Определение № 5457 от 27.04.2010 г. на ВАС по адм. д. № 3606/2010 г., петчленен състав. Така според ВАС, по смисъла на чл. 120, ал. 2 от КРБ "засегнати" в процесуалноправен аспект са онези лица, които са носители на материалноправни последици от волеизявлението на органа, респ. в чиято правна сфера се отразява неблагоприятно порочния нормативен административен акт. В този смисъл в практиката си ВАС приема, че негативно засягане е всяка правна последица от акта, състояща се в: прекратяване или ограничаване на съществуващи субективни права; създаване на нови или разширяване на съществуващи правни задължения, както и хипотезите на невъзможност за упражняване на субективни права, за които законът предвижда издаването на административен акт. Процесуалноправният интерес от съдебното обжалване следва да е насочен към премахване на неблагоприятни правни последици, респ. - към предотвратяването им или към постигането на благоприятни правни резултати. Във всеки отделен случай релевантно за установяване на процесуалноправния интерес е обективното наличие в правната сфера на жалбоподателя на субективното право или защитения от правото интерес, засегнат с акта. Ако, с оглед предметния си обхват и характера на регулираните обществени отношения, подзаконовият нормативен акт не рефлектира в правната сфера на оспорващия и не засяга непосредствено неговите интереси, то същият не е процесуално легитимиран да го обжалва.

жалба ще бъде допустима, когато подзаконовия нормативен акт засяга тяхно правомощие, в противоречие с правна норма от по-висок ранг. Именно в качеството си на държавни органи, а не на юридически лица, тези субекти са титуляри на правомощия, съставляващи тяхната компетентност. От друга страна всяко правомощие е едновременно правото и задължението на органа да действа по предвидения от закона начин, така че такова разделяне от една страна на права, които се засягат, а от друга на задължения, които се създават е неиздържано. Ако подзаконова норма създава за органите задължения, то те са и техни права, а ако засяга или би могла да засегне права на органите, то това води и до отпадане на техни задължения. В този ред на мисли може да се направи извод, че органите на държавна власт никога не могат да имат личен и пряк правен интерес от оспорването на един акт, тъй като последният дори и да е незаконосъобразен в единият случаи създава права, а в другият води до отпадане на задължения, т.е. винаги се явява в определена степен благоприятен за тях. Дори и извода да е краен, той се базира на правната теория.<sup>11</sup> Допускайки, че органите могат да оспорват подзаконовите нормативни актове когато се „засягат” техни правомощия, т.е. имат личен и пряк правен интерес, разгледан и в тесен смисъл – като засягане на правомощие на органа подател на жалбата, и в широк смисъл - като засягане на правомощие на друг държавен орган(тъй като всеки един държавен орган представлява държавата), следва да бъде преразгледана доктриналната концепция за „компетентност”, респективно за „правомощие”. Този въпрос би могъл да бъде предмет на допълнителен анализ.

Преди влизането в сила на АПК бе възприета изключително либерална практика, допускаща субектите(дори физическите и юридическите лица) да оспорват подзаконовите нормативни актове без да доказва личен, пряк и непосредствен правен интерес и в изискването за „правен интерес” като предпоставка за допустимост на жалбата се влагаше много по-широко съдържание.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право, Обща част, С., 2001., с.76. Според авторите: ”Органите, който притежават компетентността, не само имат право да извършват определена юридическа дейност в областта на администрацията, но са и длъжни да я извършат, щом като са налице и условията, посочени в закона. Отказът да се упражняват предоставените по закон компетенции е грубо нарушаване на статута, в който са облечени органите на държавно управление.”

<sup>12</sup> В правната теория в понятието за „правен интерес” също се влага по-широко съдържание. „То обхваща засягането на правни положения, които настъпват не са установени като лично право единствено в полза на лицето, а са общоустановени по силата на закона или на един по-рано издаден по силата на закона акт.” Вж. Стайнов, П. Административно правосъдие. С., 1936, с. 558. В този смисъл е и Решение №2071 от 2000г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело №6925/99г. Съдът приема жалбата за допустима, базирайки се на факта, че предмет на обжалване е нормативен, а не индивидуален или общ ненормативен

В един по-късен период обаче, след влизането в сила на АПК, практиката, прилагайки разпоредбата на чл.186, ал.1 от АПК, даваща изрично възможност на органите да оспорват, приема друго, а именно, че субекта, който обжалва нормативен административен акт, трябва да доказва личен, непосредствен и пряк правен интерес, за да е допустима жалбата му, въпреки, че конституционната норма на чл.120, ал.2 не е променяна. Тълкуването на чл.120, ал.2 от КРБ, във връзка с чл.186, ал.1 от АПК също придобива други аспекти. Изключение обаче от правилото за доказване на личен и пряк правен интерес, прави не само прокурорът, но и държавните органи. Може да се приеме, че въпросът с правната легитимация за обжалване на нормативните административни актове бе разрешен с Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по к. д. № 11/2006 г. Според КС активна легитимация имат гражданите и организациите в случаите, когато подзаконовият акт пряко засяга права, законни интереси или създава задължения за тях, като легитимацията по чл.186, ал.1 от АПК има прогресивен характер, изразяващ се във възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права. АПК обаче, в чл.186, ал.2, предоставя и на органите да оспорват нормативните административни актове при същите условия като другите субекти, поради което нормата се нуждае от прецизиране. Според Конституционният съд „принципната разлика между правото на защита срещу изпълнителната власт и правозащитната дейност на овластените държавни органи се състои в това, че тези две форми за контрол на законността имат различни основания, от които произтича правно защитената възможност да се атакуват подзаконовите нормативни актове”. При държавните органи защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване и овластяването им с правомощия в Конституцията и

---

административен акт, визиращ конкретно и еднократно право или задължение, и не е необходимо жалбоподателят да доказва конкретно засегнати материални права и интереси. Съдът отива и по-далече, приемайки, че засягането на права не е в зависимост и от това дали жалбоподателят е адресат на обжалвания акт. Правата, които могат да им бъдат засегнати, са не само конкретни права или интереси, произтичащи от обжалвания административен акт, но и общи граждански права, включително правото всички нормативни актове, изграждащи правната система на държавата, да бъдат конституционно и законосъобразни, т.е да е спазен принципът на чл.4, ал.1 от Конституцията.” Изводът, след анализ на Решение №2071 от 2000г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело №6925/99г., е, че субектите, които обжалват нормативен административен акт не трябва да доказват, личен, пряк и непосредствен правен интерес. Правният интерес тук се обуславя единствено от нарушаването на правна норма от по-висок ранг. В Решение 2219 от 2002г. на ВАС, съдът е приел, че нормативните актове, в това число и подзаконовите, регулират обществени отношения, а всяко лице под юрисдикцията на Република България в една или друга степен е участник или поне потенциален участник в тези отношения, поради което винаги има интерес от тяхното потенциално развитие.

законите. Те защитават правата на всички, без да имат личен интерес, обусловен от нарушени или застрашени техни права. С други думи тяхното право да оспорват нормативните административни актове произтича от прякото или индиректно овластяване от суверена да бранят правовата държава и демократичното управление.<sup>13</sup>

Нормата на чл.186, ал.2 от АПК допуска органите на държавна власт да оспорват подзаконовите нормативни актове, въпреки че чл.120, ал.2 от КРБ изрично не предоставя процесуална легитимация на органите да оспорват актовете на администрацията. Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по к. д. № 11/2006 г. дава категоричен отговор на въпроса могат ли органите да оспорват подзаконови нормативни актове и трябва ли да доказват личен и пряк правен интерес. Има обаче следния проблем, отнасящ се до липсата на ясно разписани правила за легитимираните да оспорват подзаконовите нормативни актове. Действително законовите норми са общи правила за поведение, а конституционните норма са с най-висока степен на абстрактност, но това не оправдава липсата на прецизност, яснота и пълнота във формулировката на правната регламентация относно такъв важен въпрос като съдебния контрол върху актовете на администрацията. Именно поради това не е изненадващо нито противоречивата съдебна практика, която води до различни правни резултати за едни и същи субекти, нито противоречивата правна доктрина и целта на настоящото изложение е да постави преди всичко този проблем.

---

<sup>13</sup> В този смисъл е и Определение № 569 от 14.01.2010 г. на ВАС по адм. д. № 8849/2009 г. . Съдът приема, че за областния управител не се изисква личен и пряк интерес от оспорването, предвид изричното законово оторизиране за това, което става част от неговите правомощия.



**THE RIGHT OF STATE BODIES TO LITIGATE SUBSTATUTES (REGULATIONS, ORDINANCES, INSTRUCTIONS AND GOVERNMENT DECREES)**

*Senior Assistant-Professor Nadezhda Hristova, PhD,*

*University of National and World Economy*

Current exposition examines the right of state bodies to litigate statutes. Article 186, section 2 of the Administrative Procedural Code allows state bodies to bring before the Supreme Administrative Court the matters of legitimacy of regulations, ordinances, instructions and government decrees, although article 120, section 2 of the Constitution of Bulgaria doesn't explicitly empower them to litigate statutory acts of the administration. The Constitutional Court's Decision No 5 from 17 April 2007 on Constitutional Case 11/2007 definitely deals with the question of state bodies rights to litigate statutes and the requirement of proving direct personal interest in order to do so. The lack of clearly defined rules about who acts as litigation rights' holder, however, still remains a problem.

Legal norms indeed are general rules of behavior and constitutional norms are abstractions of highest degree, but this could not be an excusable reason for the lack of precision, clarity and thoroughness of the regulation of such a high priority matter as judiciary control over the acts of the administration. Hence the contradictory court rulings over this matter not surprisingly lead to different legal consequences for the same parties and the legal doctrine is also inconsistent. The main purpose of the present work is to expose this very issue.