

**ОБЩИЯТ ИНТЕРЕС ЗА ПРАВИЛНО ПРИЛОЖЕНИЕ
НА ЗАКОНА – ОСНОВНА ЗАДАЧА
НА КАСАЦИОННАТА ИНСТАНЦИЯ**

Боян Тодоров Георгиев
Бургаски свободен университет

**THE GENERAL INTEREST FOR A PROPER APPLICATION
OF THE LAW – A MAIN TASK OF THE CASSATION**

Boyan Todorov Georgiev

***Abstract:** The Judiciary Act has determined the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court for a general cassation instance for all courts which administer justice in the system of the civil, criminal and administrative justice. As a supreme cassation court Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court fulfil a control over the judgment of the courts in the second instance for the civil and criminal acts, judgment of the first courts for administrative acts and hence a supreme judicial control for a common and a proper application of the laws. But while the role of the Supreme Court of Cassation is limited here the Supreme Administrative Court as a cassation instance fulfil a control in three more areas in the government.*

***Key words:** the Supreme Court of Cassation, the Supreme Administrative Court, implementation, justice, a cassation instance, a judicial control*

Законът за съдебната власт определи ВКС и ВАС за общи касационни инстанции за всички съдилища, правораздаващи в системата на гражданското, наказателното и административното правосъдие (чл. 63, ал. 7 и ал. 8 ЗСВ, пресъздадени в нормите на чл. 280, ал. 1 ГПК, чл. 45, ал. 2 НПК, и чл. 132, ал. 2, т. 5 АПК). Като висш касационен съд ВКС и ВАС осъществяват контрол върху съдебните решения на второинстанционните съдилища по граждански и наказателни дела първоинстанционните съдилища по административни дела, а отгук и върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в областта на правосъдието. Този надзор се наблюдава в няколко условно определени направления:

1. Касационното разглеждане на делата е мотивирано не само от интересите на страните, на които се предоставя още един правен ред за отстраняване на неправилното и несправедливо решение, но и от обществения интерес за осъществяване на еднакво прилагане на закона в еднакви случаи. ВКС и ВАС наблюдават за точното изпълнение на законите и за еднаквото им приложение. Тази своя задача върховните съдилища осъществяват и посредством дейността си за създаване на унифицираща съдебна практика с цел справедливо правораздаване като основен принцип, изразяващ обществения интерес от еднакво законово третиране на идентични случаи (чл. 124 и чл. 125, ал. 1 К). Законите трябва да се прилагат еднакво към всички граждани в държавата, тъй като всички граждани притежават еднакви права. Недопустими

мо е един законов текст да се тълкува и прилага различно в отделните конкретни случаи, които по фактически състав са напълно еднакви. Едни и същи фактически положения трябва да пораждат едни и същи правни последици навсякъде в държавата, докато са в сила едни и същи правни норми, които ги уреждат. За да се установи еднакво тълкуване на законите, необходимо е то да се съсредоточи в едно място. В повечето държави върховните съдилища се смятат като най-подходящата институция за постигане на единство в юриспруденцията.

В Р. № 656 от 17.02.99 г., ВАС, II отд. е записано: „Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Р България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Въпросът за законосъобразността на актовете на държавните органи не е частноправен въпрос, касаещ само пряко засегнатите от тях лица, но и такъв за правилното функциониране на държавния апарат.“ Широко застъпен в цялото административно правосъдие е принципът на служебното начало, защото както е важно доколко конкретният жалбоподател е засегнат, така е още по-важно да не се остави да поражда правни последици незаконно съдебно решение, а оттам и незаконен административен акт.

Съдебните производства в административното правосъдие са по принцип двуинстанционни, освен когато в АПК или в друг закон е установено друго. Самият АПК, както и ЗАНН, не предвиждат такива изключения, но през последните години се увеличиха примерите на изключване на касационната инстанция със специални административни закони – чл. 115, ал. 7 от ЗУТ, чл. 88-97; чл. 197, ал. 4; чл. 256, ал. 5; чл. 268, ал. 2 от ДОПК; чл. 187, ал. 1 и 3 от ЗСВ. По този начин неоправдано и нецелесъобразно се ограничава ролята на касационния съд да следи за единството в правораздаването на административните съдилища и то в такива важни за обществото области като съдебната дейност, данъчната политика, териториално-устройствено планиране и др.

2. Касационната инстанция в административното правосъдие като последна и най-квалифицирана във ВАС трябва да съчетава в себе си два обществено важни компонента. Наред с общия надзор върху дейността на всички съдилища в системата на административното правосъдие за еднакво тълкуване и прилагане на законите в страната, трябва да бъде сигурен гарант за осъществяване на ефективен контрол върху законността в актовете и действията на цялата администрация. ВАС е този, който обезпечава прилагането на законите не само от съдилищата, но и от държавните органи. Съдът трябва да следи и за повишаването на квалификацията на кадрите в администрацията и да спомага за усъвършенстване на дейността им чрез постоянно запознаване с онези промени в юриспруденцията, които се отнасят до техните непосредствени функции и задачи. Решенията на касационната инстанция са окончателни и както всички други актове на административните съдилища, абсолютно задължителни за административните органи и длъжностните лица в системата на изпълнителната власт. Актове и действия на административния орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда, са нищожни. Всеки заинтересован може винаги да се позове на нищожността или да поиска от съда да я обяви (чл. 177, ал. 2, чл. 183, чл. 193, ал. 2 вр. чл. 228, както и чл. 304 АПК).

Освен личния материалноправен интерес на жалбоподателя, административният орган също притежава свой интерес – от точното спазване на законността в сферата на неговата дейност. Той на практика е част от обществения интерес от обща законност в държавното управление. Когато този обществен интерес е изключително засилен, тогава в административното правосъдие се допускат изключения от процесуалното изискване за личен и пряк интерес от обжалване. Като такава изключение би

следвало да се разглеждат и производствата за оспорване на нормативни административни актове.

3. Касационното обжалване е част от цялостната дейност на ВАС, който в служба на засиления държавен и обществен интерес от непрестанна грижа за обезпечаване на законността в държавното управление разглежда жалби срещу актове на висшите органи на изпълнителната власт, включително и подзаконовите нормативни актове. Това е единственият съд от съдебната система, който контролира нормативна дейност на държавата. Теорията е единодушна, че поради голямата важност и значение на подзаконовите нормативни актове, издавани от държавната власт, водещ принцип при тях трябва да бъде защитата на обществения интерес. По тази причина при оспорване на нормативните актове се смята, че всеки има правен интерес, всеки е засегнат от нормативен акт, който е незаконосъобразен, всеки има интерес да живее в законосъобразна среда. В Р. № 3353 от 21.06.99 г., ВАС четем: *„Нормативният административен акт има нео-граничен кръг адресати. За обжалване на същия не се изисква доказване на пряк и личен интерес. Всеки адресат на нормативния административен акт е засегнат и има интерес да го обжалва.“*

К. Лазаров съвсем уместно обръщаше внимание на това, че „в противоречие на принципите на правовата държава, които изискват законосъобразността на всеки публичен акт да бъде гарантирана не само от квалификацията и от мястото в държавната йерархия на членовете на органа, който го постановява, но и от надеждни допълнителни гаранции”, касационно обжалване на решенията на първоинстанционния съд за отмяна на нормативни административни актове е задължителна част от правосъдието на всяка съвременна правова държава. Задължително бе да се предвиди такава възможност за касационна инстанция в разширен състав от 9 или 11 членове например. Касационна инстанция в производството по отмяна на нормативни актове е не само надеждна гаранция за законосъобразност по тези “най-важни дела”, но и повишава авторитета на самия съд и на административното правосъдие като цяло.[1] Напълно целесъобразно Административнопроцесуалният кодекс предвиди възможност за касационно оспорване на съдебните решения по отмяна на нормативни актове пред 5 членен състав на ВАС (чл. 217 АПК). ВАС е учреден като самостоятелна правосъдна институция, която да упражнява на две инстанции съдебен контрол върху нормативните актове на администрацията, когато тя действа като подзаконова изпълнителна власт. Това е така, защото тези актове са едностранни, скрепени с административна изпълнителна власт, които засягат или застрашават правата и интересите на всички граждани. Целта на касационния контрол тук е да се поддържат правният ред и законността в отношенията на администрацията с гражданите.

Обективният характер на двуинстанционната отмяна на един нормативен административен акт поставя въпроса и за неправомерността и на индивидуалните актове, основаващи се на него. Логично е и те да бъдат отстранени от правната действителност. Когато отмяната на индивидуален административен акт е поискана едновременно с отмяна и на нормативния административен акт, въз основа на който е издаден, тогава въпросът се решава от същата контролна инстанция. При оспорване на индивидуални административни актове, последващо отмяна на нормативния акт – тяхна материалноправна основа, следва тези актове да бъдат прогласени за нищожни, като основани на отменена правна норма. Тези актове следва да могат да се атакуват без ограничение във времето (чл. 149, ал. 5 АПК). Ако заинтересованите не оспорят тези индивидуални административни актове, администрацията е длъжна да преразгледа законосъобразността им и да пристъпи към отмяната им в срок не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение, с което нормативният администра-

тивен акт е отменен (чл. 195, ал. 2 АПК, чл. 45, ал. 2 ЗНА). В тези случаи е необходимо и да се защитят правата на третите добросъвестни лица. Жалбоподателят има право да избере пътя на защита на интересите си, като обжалва индивидуалния административен акт, издаден на основание подзаконов нормативен акт или да подложи на съдебен контрол самия нормативен административен акт.

4. За осъществяване на правилното и точно приложение на закона чрез касационното производство в административното правосъдие спомага и ролята на прокурора като задължителен участник в тези производства. Касационното дело се разглежда задължително с участието на прокурор (чл. 217, ал. 2 АПК). Дори и да не присъства като страна в касационната инстанция, прокурорът участва като контролиращ производството и дава заключение по изхода на делото. Той може да подкрепи или да оспори касационната жалба в зависимост от своето становище за законосъобразността на оспорваното решение. Относно пороците нищожност и недопустимост служебното начало има сила не само за съда, но и за наблюдаващия прокурор, но когато се сочи неправилност на решението в една от трите му форми или без да е конкретизирана, недопустимо е за представителя на прокуратурата да допълва жалбата или сам да я конкретизира (Р. № 3202 от 17.05.2000 г., ВАС, IV отд.). Прокурорът може да извършва всички процесуални действия, насочени към правилното решаване на делото. Така ВАП като кфвалифициран правоприлагащ орган също спомага за осъществяване на точното и еднакво прилагане на законите.

В производството по съдебно оспорване на подзаконови нормативни актове, поради завишения обществен интерес от правомерно упражняване на изпълнително-разпоредителната държавна дейност, прекият прокурорски надзор е необходим още в първата съдебна инстанция. Правомощието на прокуратурата да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове е предвидено в защита на обществен интерес. В случаите на подаване на протест срещу подзаконов нормативен акт обществен интерес се презумира, защото незаконосъобразността на нормативните актове – с оглед значимостта на обществените отношения, които регулират, и мултиплициращия им ефект върху административните отношения – по дефиниция засяга обществен интерес. Още повече, че някои от нормативните административни актове засягат в най-висша степен обществените интереси.

В АПК законодателят е направил опит да съобрази задължителното участие на прокурор в зависимост от степента на държавна и обществена значимост на предмета на различните производства пред административните съдилища и ВАС. В производството по оспорване на подзаконови нормативни актове поради завишения обществен интерес от правомерно упражняване на изпълнително-разпоредителната държавна дейност законодателят приема, че е необходим прекият прокурорски надзор. Подобно е положението и в касационното производство – касационната инстанция, редом с контрола върху правомерността на съдебните решения, осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Общото впечатление е, че участието на прокурора в административния процес съгласно АПК и последващата практика утвърждава и засилва ролята му като гарант на законността и опазването на важни държавни или обществени интереси.[2]

Литература:

1. Лазаров К., Административен процес, С., 2001, с. 116.
2. Къндева Е., Административно правосъдие, С., 2013, с. 471.