

ОТМЯНА НА ВЛЕЗЛИ В СИЛА СЪДЕБНИ АКТОВЕ И КАСАЦИОННО ПРОИЗВОДСТВО ПО АПК – ИСТОРИКОПРАВНИ И ПРОЦЕСУАЛНОПРАВНИ МОМЕНТИ

Гл. ас. д-р Боян Георгиев

ANNULMENT OF FINAL JUDICIAL DECISIONS AND CASSATION PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE PROCONSUL CODE – HISTORICAL AND PROCEDURAL POINTS

Ass. Prof. PhD Боян Георгиев

***Abstract:** And in cassation proceeding and in the proceeding for the annulment of final court decisions it is to be granted by the law of the sides to attack a court decision to review the case and to fix to law. But they are not identical nor object, nor a method, nor the place in general litigation. The principal is that the court decisions are final and not allows their review. The annulment of the final decisions is an extraordinary method, called to overcome the legal material force of the judicial decision.*

***Key Words:** Supreme Administrative Court, administrative justice, court, comparative legal parallels.*

Според Закона за гражданското съдопроизводство (ЗГС) от 1891 г., съществуват три вида молби за отмяна на окончателни (влезли в сила) съдебни решения – молба за касационно обжалване на решенията; молба за преглед на решенията и молба за отмяна на решенията от трети неучастващи в делото лица (чл. 705 т. 1, 2 и 3). Общото между трите производства е целта, която се преследва – отмяна на влязлото в сила решение и разглеждане на делото повторно от съда по същество. Различията се извеждат от източника на незаконосъобразност на съдебното решение. Докато при касационното производство предмет на контрол са нарушения на закона, извършени от по-долния съд, то при другите две производства причина за незаконосъобразността е наличието на неизвестни за решаващия съд обстоятелства и факти или накърняването на права на трети неучастващи в делото лица.[1] По подобие на гражданското съдопроизводство тези контролни производства са приложени с различен успех през годините и в административното правосъдие.[2] Понастоящем с приемането на АПК се възстанови тройната система на проверка на съдебни решения по административни дела, с тази разлика, че докато производствата за отмяна на влезли в сила съдебни актове по искане на страна по делото или по искане на трето лице са извънинстанционни способи за контрол, то касационното производство в съвременното ни административно правосъдие заема мястото на втора редовна инстанция. В зависимост от това дали съдебното административно производство представлява редовна мярка за осъществяване на съдебен контрол върху административноправни спорове, или не, се различават инстанционни и извънинстанционни производства. Извънинстанционните се прилагат

след като са били изчерпани редовните възможности. Те се развиват след като решението е влязло в сила и делото е приключило.

1. Споменатата молба за преглед на решения по чл. 705, т. 2 ЗГС от 1891 г. е първоизточник на сегашното производство за отмяна на влезли в сила съдебни решения по чл. 237 и сл. АПК. Характерно за нея е, че тя се допуска само срещу окончателни решения, а контрол на невлезли в сила решения се извършва по съответния инстанционен път. Друга важна особеност е, че молбата за преглед трябва да цели отмяна на решението не поради допуснати от съда нарушения на закона, а поради несъответствие на решението с данни и обстоятелства по делото, които съдът не е взел под внимание, тъй като са били неизвестни за него и за страните. Нито едно от основанията за преглед, посочени в чл. 707 ЗГС, не представя състав на нарушение, извършено от съда по същество при разглеждане на делото, чието решение се подлага на извънреден контрол. В молбата за преглед, подобно на касационната жалба, трябва да бъде посочено какво молителят счита за незаконно и на какви основания. Молбата за преглед има преустановително действие (*effectus suspensivus*) спрямо решението, което се атакува. Съдът, който извършва контрола, никога не решава делото по същество.

Акад. П. Стайнов охарактеризира прегледа на окончателно съдебно-административно решение като производство, чрез което се атакува по изключение едно влязло в законна сила решение, за обжалването на което съществува редовно средство. Прегледът на решението означава преустановяване на силата на присъдено нещо. Силата на присъдено нещо обхваща само страните в делото, затова и само те ще могат да подават молба за преглед. Понеже прегледът е свързан със силата на присъдено нещо, негов предмет могат да бъдат само съдебни решения, не и административни актове, които не се ползват от нея. Според акад. П. Стайнов преглед на окончателно касационно решение е недопустим, защото касационната инстанция не решава делото въз основа на налични доказателствени факти, а само проверява тълкуването на закона, който е приложен при решаването на спора от инстанцията по същество. Новооткрити обстоятелства, установяване по съдебен ред на лъжливост на показания или подправка на документи са без значение за касационния съд, който не решава въз основа на преценка на данни и доказателства.[3] Днес това теоретично разбиране е преодоляно и в обхвата на производството за отмяна по чл. 237 и сл. АПК влизат както решенията на низшите инстанции по отмяна на административни актове, така и решенията на тричленен и петчленен състав на ВАС по касационни жалби и протести.[4] Единствено отменителните решения на касационния съд не подлежат на контрол по този извънреден режим, тъй като той е допустим само за решения, които се ползват със сила на присъдено нещо. С отменителното решение на касационната инстанция не се разрешава спорът между страните, защото делото се връща на първоинстанционния съд за разглеждане и постановяване на ново решение по съществото на спора (О. № 5725 от 21.06.05, ВАС, 5 чл. с-в.). Подобно е положението и с решението на касационната инстанция, с което жалбата се отхвърля като неоснователна. На отмяна подлежи решението на първоинстанционния съд по съществото на спора (О. № 6242 от 18.12.98 г., ВАС, 5 чл. с-в). От обхвата на това производство се изключват и касационните решения срещу съдебни актове, издадени от петчленен състав по обжалване на нормативни актове (О. № 5262 от 3.06.02 г., ВАС, 5 чл. с-в, О. № 8231 от 12.09.02 г., ВАС, 5 чл. с-в; вж. и О. № 1054 от 26.10.2009 г, ВАС, 5 чл. с-в.[5]; вж. чл. 237, ал. 2 АПК и чл. 241, ал. 2 във вр. с чл. 195, ал. 1 от проекта за АПК, според който най-висш ще бъде седемчленен състав).

Съвременното производство за отмяна на влезли в сила съдебни актове се ръководи от принципите, че всяко съдебно решение в административното правосъдие трябва да бъде съобразено с изискванията на материалното и процесуалното право и да бъде обосновано. Всяко нарушение на тези изисквания, което би могло да се отрази на правилното решаване на делото по същество, трябва да повлече отмяна на издаденото по него решение. За да бъде доведена до край грижата на законодателя за осигуряване на законосъобразност на издаваните административни и съдебни актове, той предвижда и извънреден път за правна защита срещу евентуалните закононарушения в тях. Съществува ли друг ред за атакуване на съдебния акт или за защита на правото, отмяната е недопустима. Ж. Сталев подчертава, че отмяната по стария чл. 231 и сл. ГПК (респективно чл. 303 и сл. от новия ГПК; чл. 237 и сл. АПК) не е обжалване, защото се развива след като решението е влязло в сила и процесът е приключен. Тя е средство за защита срещу неправилни решения, когато неправилността се състои в несъответствие между решението и действителното правно положение и се дължи на изчерпателно изброени в закона причини. „Тя се свързва с принципа за дирене на истината и цели да го обезпечи даже спрямо влезли в сила решения, като отстранява тяхната сила на присъдено нещо и налага повторно разглеждане на делото, за да бъде заместено неправилното решение с ново, правилно решение.”[6]

Ясно е, че и при касационното производство, и при производството за отмяна на влезли в сила съдебни актове става дума за предоставено от закона на страните средство да атакуват едно съдебно решение с цел преразглеждане на делото и поправяне на констатираните недостатъци. Но те не са идентични нито по предмет, нито по метод, нито по място в общия съдебен процес. Основната разлика между касационното производство и това за отмяна на съдебни решения е дали атакуваният съдебен акт е влязъл в сила или не.

С изчерпване на двете инстанции в административния съдебен процес се изчерпват и редовните основания за оспорване на административните актове. Съдебното решение става окончателно и повече не може да се обжалва или пререшава и подлежи на изпълнение. Принципът е, че влезлите в сила съдебни решения са окончателни и не се допуска тяхното преразглеждане. Отмяната на влезли в сила съдебни решения е извънреден способ, призован да преодолее законовата материална сила на съдебното решение. Касационното производство е редовно, инстанционно, докато отмяната на влезли в сила съдебни актове е извънредно, извънinstanciонно. Извънinstanciонните производства се прилагат след като са били изчерпани редовните възможности. Предмет на такoва производство могат да бъдат само съдебни решения, които са влезли в сила или защото не подлежат на обжалване, или защото срещу тях не е подадена жалба в определения от закона срок или подадената жалба е оттеглена, или защото са обжалвани в срок, но жалбата не е уважена (чл. 296 ГПК, вр. чл. 144 АПК), т.е. всички предвидени редовни правни механизми са били вече използвани или в законните срокове е пропуснато да се използват. За разлика от касационната жалба, подаването на искането за отмяна не спира изпълнението на решението, тъй като става дума за вече влязло в сила решение, но съдът по искане на страната може да спре изпълнението му (чл. 309, ал. 1 ГПК, вр. чл. 144 АПК).

Различни са и основанията за касационно обжалване и за отмяна на влезли в сила съдебни актове, но и при двете производства те са изрично и изчерпателно определени от закона. Основанията по чл. 239 АПК са подобни на касационните основания по чл. 209, т. 3 АПК, сочещи неправилност на съдебното решение, като се прокарва обособяване с оглед на специфичността на способа за защита. Докато

касационните основания визират винаги нарушения, извършени от първоинстанционния съд при решаване на делото по същество, при отмяната всички основания визират наличието на нови факти, които ако биха били налице или взети предвид при съдебното обжалване на административните актове, нарушение на приетите съдебни актове нямаше да има. В някои случаи и тук вина носи съдът (чл. 239, т. 4, 5, и 6 АПК). В други случаи в някои от хипотезите вина може да носи съдът или той може да не е допуснал грешка (т. 2, т. 5 втората хипотеза). В трети случаи отговорни за допуснатата неправилност на решението не са нито страните, нито съдът, разглеждал делото по същество (т. 1 и 3). И в двете производства жалбоподателят трябва да посочи отменителното основание и да го докаже, съдът се произнася само по това посочено и ограничават както съда, така и страните в съответното съдебно производство, но не в еднаква степен. Съдът в това производство е абсолютно обвързан от съдържащите се в искането основания за отмяна. Когато страната се позовава на едно отменително основание, съдът не може служебно да премине към друго. Тук изключение подобно на ал. 2 на чл. 218 АПК не се допуска, а и не е необходимо, тъй като основанията за отмяна по чл. 239 АПК не съдържат в себе си различни по интензитет пороци, подобно на тези по чл. 209 АПК. Производството за отмяна е средство за защита само срещу неправилните съдебни решения, но не и срещу нищожни и недопустими решения.

Съдът в касационното производство като правило решава делото по същество (с изключение на случаите на съществено нарушение на съдопроизводствените правила от по-долния съд), с което приключва производството по първоначално повдигнатия административноправен спор. Съдът в производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове не решава делото по същество, той връща делото за ново разглеждане от надлежния съд, т.е. цялото производство за решаване на административноправния спор започва отново. В това се състои и ролята на този институт. Съдът за отмяна не връща делото за ново разглеждане единствено при основанието по т. 4 на чл. 239 АПК, защото при две противоречиви съдебни решения е най-нормално ВАС като върховна инстанция сам да отмени неправилното и да остави в сила правилното. Само ако и двете решения са неправилни, ще се стигне до връщане на делото за ново разглеждане.

В касационното производство делото се разглежда със задължителното участие на прокурор. В производството за отмяна такова изискване не съществува.

Правото на страната за отмяна е субективно процесуално публично право, което стои много близко до правото на жалба. Решението, с което е оставена без уважение искането за отмяна на влязъл в сила съдебен акт, не подлежи на касационно обжалване. Недопустимо е при подадена касационна жалба, с аргумент за процесуална икономия тази жалба да се трансформира в жалба за отмяна по реда на чл. 237 и сл. АПК (О. № 9281 от 4.12.01 г., ВАС, 5 чл. с-в).

2. С тълкувателно решение № 1 от 08.06.2001 г. на ОС на ВАС в административното правосъдие беше допусната възможността за отмяна на влязло в сила съдебно решение по молба на трето неучаствало в делото лице, спрямо което решението има сила въз основа на чл. 233, ал. 2 ГПК (респ. чл. 304 от новия ГПК). В АПК бе обособен самостоятелен раздел II от гл. XIV за това извънредно производство, съществувало в нашата юриспруденция преди 1944 г. Това е самостоятелно извънинстанционно отменително производство, чиято роля е да „охранява интересите на заинтересованите лица, неучаствали като страна по делото по независещи от тях причини, срещу силата на присъдено нещо, която се разпростира спрямо тях и засяга правната им сфера с неблагоприятния ефект на решението”. [7] Легитимирани да искат отмяна са само тези лица, които биха били необходими другари поради неделимостта на

спорното правоотношение, участници в което са и те, ако биха били конституирани в делото. По отношение на тях законът изисква кумулативно наличие на три признака – лицето да не е конституирано като страна, решението да има сила спрямо него и да е имало обезпечено право на участие в делото. За тези лица липсва друг процесуален път за защита. Основанието за отмяна е единствено неучастието в делото на третото лице, легитимирано да вземе участие в него като страна.

Предмет на това производство са постановените в редовните инстанции по административни дела и влезли в сила конститутивни решения, с които се отменя обжалвания акт, също и декларативните решения, с които актът се обявява за нищожен, както и установителните решения, с които се отхвърля жалбата на един от необходимите другари по неделимото спорно правоотношение.

АПК предоставя право и на касационна жалба на лица, спрямо които първоинстанционното решение има сила, макар и да не са участвали в делото (чл. 210, ал. 2). Този институт доближава касационното производство до възстановеното в административното правосъдие производство за отмяна на влязло в сила съдебно решение по искане на трето, неучаствало лице. И двете производства целят защитата на лица, спрямо които съдебното решение има правна сила, но те не са могли да защитят своите субективни права и законни интереси, поради неконституирането им в делото като страни.

Въвеждането на чл. 210, ал. 2 АПК наруши дълго съществувалия принцип, че активната легитимация на касационен жалбоподател се определяше от качеството на страна в първоинстанционното производство, решението по което се оспорва. Процесуално недопустима бе касационна жалба, подадена от лица, неучаствали в производството пред първата инстанция (Р. 754-2000-ВАС, II отд. и О. 2561-1998-ВАС, 5 чл. с-в.; О. № 10566 от 16.12.2004 г., ВАС, V отд.; Р. № 186 от 9.01.2002 г., ВАС, 5 чл. с-в.). На практика не се поставяше изискване за обжалвания да има доказан личен и пряк интерес, защото той е имал такъв още когато е бил допуснат до участие в първоинстанционното производство. Новата разпоредба предоставя възможност за касационно оспорване на всеки, чиято материалноправна сфера, би могла да бъде накрънена от влизането в сила на едно порочно решение. Изглежда това е опит на законодателя да гарантира, че усилията на съда и страните пред ВАС като касационна инстанция няма да бъдат обезсмислени чрез последваща отмяна по чл. 246, ал.1 АПК.

Друг е въпросът, че като допуска в касационната инстанция на страната на тъжител трети за делото, макар и заинтересовани лица, които не са страни по упражненото от оспорващия преобразуващо субективно право на отмяна на административния акт, логично би било да допусне трети заинтересовани, неучаствали лица и на страната на касационен ответник. Дори и да не участват в делото, първоинстанционното решение може да е благоприятно за тези трети заинтересовани граждани и организации и силата на пресъдено нещо да закриля техни субективни права и законни интереси. И субективният им интерес решението да остане в сила в първоначалния си вид не би бил по-различен от този на облагодетелстваната в първата инстанция страна. Така съдът рискува да измести центъра на тежестта в процеса. Тези трети лица може и да не са страни по разпоредените с административния акт, предмет на цялото производство, материални права и задължения, а да притежават собствени самостоятелни правни основания да оспорят акта, които не се преграждат от евентуално отхвърляне на вече подадена чужда жалба. По този начин директно във втората

инстанция може да се озовем в друго производство, в което ще остане само предметът, но с други страни и при други основания.

Ето защо следва да се помисли върху идеята на проф. Д. Хрусанов производството за отмяна по чл. 245 и сл. АПК да остане като „единствена и достатъчна възможност за защита” за третите неучаствали в делото лица, за които решението на първата съдебна инстанция е неблагоприятно. Тези трети лица не са страни по делото, защото иначе щяха да бъдат поканени да участват в производството или от органа – автор на акта, или от първоинстанционния съд.[8] Подобно разрешение ще преодолее и противоречието между чл. 210, ал. 2 АПК и чл. 215, т. 1 АПК, на което законодателят все още не е обърнал внимание.

Бележки:

1. Вж. Абрашев П., Съкратен курс по гражданско съдопроизводство, т. III, С., 1921, с. 282-298.
2. ЗАП от 1912 г., НЗАП от 1934 г.
3. Вж. Стайнов П., Административно правосъдие, С., 1936, с. 630-638.
4. Обратното становище се среща при ВАС; вж. Определение № 1893 от 4.03.03 по адм. д. № 10591/02 на ВАС, 5 чл. с-в.
5. Цитирано при Лазаров К., Ив. Тодоров, Административен процес, С., 2009, с. 313.
6. Сталев Ж., Българско гражданско процесуално право, С., 2000, с. 533.
7. ТР №1 от 08.06.2001 на ОС ВАС.
8. Хрусанов Д., Бележки за касационното производство по административно-процесуалния кодекс, В: сп. Адвокатски преглед, кн. 1-2/2010, с. 43-44.