

ЗА ПРАВНИЯ ИНТЕРЕС ОТ ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Гл. ас. д-р Боян Тодоров Георгиев, БСУ

ABOUT THE LEGAL INTEREST FROM LITIGATION OF NORMATIVE ADMINISTRATIVE ACTS

Boyan Todorov Georgiev

Abstract: *Essential procedural requirement is proceedings in court at starting for the complainant owns legal interest. The legal interest is needed for litigation of normative administrative acts. But in that proceeding the presence of the such interest is presupposed in precondition. Each citizen, falling under jurisdiction on bulgarian administrative organs has interest to litigate their normative administrative acts.*

Key words: administrative justice, normative administrative acts, procedural legal interest

До неотдавна административнопроцесуалната теория и практика бе единодушна, че поради голямата важност и значение на подзаконовите нормативни актове, издавани от изпълнителната 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 неограничен 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." Извън всяко съмнение е, че освен предназначението на гаранция при нарушени права, правото на защита изпълнява функцията и на средство за контрол за законосъобразност на административните актове.

Конституционният съд с Решение № 5 от 17.04.07 г. по к.д. № 11/2006 г. направи „завой“ в тълкуванията относно правния интерес от оспорване на нормативни административни актове. На преценка бе подложена нормата на чл. 186, ал. 1 АПК, според която 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. В този смисъл всеки правен субект, който атакува пред съда подзаконов административен акт, следва да обоснове засягане на определено право, свобода или законен интерес. При това заинтересоваността следва да е правомерна, лична и обоснована.

1. Публичноправният характер на административното правосъдие

Идеологията на административното правосъдие, което е по дефиниция публично, търси точната отправна постановка в прецизното формулиране на диалектиката между обществен и личен интерес. Приема се, че идеята за обществен интерес (общото благо, общата полза) стои в основата на държавната организация и държавната власт. Исторически възникването на държавата като такава е момент от осъзнаването и практическото налагане на обществен интерес.

У нас традиционното разбиране е, че обществен интерес стои пред личния, което се отразява в законодателството. До 50-те години на 20-ти век преобладаваща е концепцията за административното оспорване като обективно правосъдие, осигуряващо преимуществено или изцяло правилното и еднообразното тълкуване и прилагане на законите, т.е. общия интерес от обективна законност. Като еманация на тази теоретична концепция е и идеята, че административното правосъдие трябва да бъде напълно безплатно, тъй като то служи както за защита на частните интереси, така и в полза на “добрата администрация”. Според обективните теории, господстващи в правната наука в първата половина на XX в., процесът за отмяна на административен акт от съда се определя като процес, в който се раздава обективно правосъдие, най-вече защото жалбата на заинтересования е насочена не към самата администрация или конкретно лице от нейния състав, а срещу един акт. В този процес предмет на спора е законността на обжалвания акт, т.е. въпрос за обективно, а не за субективно право, което се определя като основно различие между административното правосъдие и гражданския процес.

Началото на пробива в тази концепция поставя академик П. Стайнов, за което спомага аналогията с гражданското съдопроизводство – тезата за “частния двигател”, за засегнатия пряк личен интерес, който задейства системата. След него постепенно се налага схващането за административното правосъдие като застъпник и гарант на човешките индивидуални права, без да се ревизира изконната му роля на гарант на обществен интерес, включително и срещу посегателствата на личните интереси.[1] Преплитането на лични права, частни и обществени интереси в конкретните реалности има разнообразни модуси и не трябва да си затваряме очите пред растящото многообразие на колизиите между тях. Именно усложняващата се конфликтност между интересите на държавата, администрацията, гражданите и техните сдружения, необходимостта от справедливи съвременни правни решения налага адекватно осигуряване на системата за административно правораздаване. П. Стайнов я определя като “... борба за налагане законния интерес и на по-слабия, интереса на малцинството спрямо силния, спрямо случайното мнозинство”.[2] През 70-те години на миналия век професор К. Лазаров налага тезата, че административното правосъдие на първо място е средство за защита на правата и интересите на всеки гражданин срещу своеволията на държавната власт, а това само по себе си е гаранция за законност на държавното управление и форма на контрол върху него.[3] Следва да се отбележи, че най-много привърженици има балансираната теза за административното правосъдие като осигуряващо равностойна едновременно гаранция за държавния и частния, обществен и личния, обективния и субективния интерес – силната страна на това схващане е, че диференцира своеобразието на административното право като публично спрямо гражданското. Дейността на администрацията среща законните си граници при досега със свободната правна сфера на отделните граждани; вън от тези граници администрацията не може да действа, без да извърши правонарушение. Защиатавайки личния интерес на отделния гражданин, тази дейност заедно с това обезпечава законосъобразно управление, което безспорно е в интерес на стабилността и развитието на цялото общество.

В производството пред първата инстанция главната правосъдна функция на ВАС е проверка на административните актове, но едновременно с това се следи и за точното изпълнение на законите от администрацията. Държавната власт е ограничена от изискването за зачитане на човешките права в рамките на демократичната конституция на националната държава, от ратифицираните международни актове по правата на човека, от ценностите и императивите на наднационалния европейски конституционализъм и от демократичните стандарти и принципи на международното право /КС, Р.№ 5 от 17.04.07 г./. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи.

2. Процесуалноправното понятие правен интерес в административното правосъдие

Процесът пред първата инстанция като производство, насочено към съдебното унищожаване на един порочен административен акт, се развива между едно лице, което иска отмяна на акта, и администрацията, която защитава акта, при участието понякога и на трети заинтересовани страни. За да може да се достигне до съдебно решение по повдигнатото оспорване, трябва да е налице жалба за отмяна, редовно подадена от лица, които по закон могат да подават такива жалби, и да отговаря на изискванията, които законът е установил за нея. Надлежно сезираният съд пристъпва към разглеждането на доводите и доказателствата, изтъкнати в жалбата, за да се произнесе по оспорването. Това са двете фази на този процес, характерни и за всяко съдебно производство.

Страни в първоинстанционното административно производство винаги са оспорващият (физическо или юридическо лице) и административният орган, издал обжалвания акт, както и другите, заинтересовани от изхода на делото правни субекти, ако в конкретния случай има такива (чл. 153, ал. 1 АПК). По правило страни в съдебния административен процес могат да бъдат само тези правни субекти, чиито права или интереси могат да бъдат засегнати от незакононосообразния административен акт или първоинстанционното решение или за които актът или решението биха породили права или задължения. Понятието „страни“ изразява тяхната позиция по отношение на спора в делото.[4] За оспорващия процесуалната легитимация е абсолютна процесуална предпоставка за възникването и съществуването на правото на оспорване, за която съдът следи служебно (О. № 1169 от 11.02.2002 г., ВАС, 5 чл. с-в.). Тя е различна от материалноправната легитимация. Когато липсва материалноправна легитимация, делото се разглежда по същество и жалбата се отхвърля като неоснователна с решението, а когато липсва процесуалноправна легитимация, жалбата се оставя без разглеждане като процесуално недопустима и производството по делото се прекратява с определение (Р. № 9955 от 30.11.2004 г., ВАС, IV отд.[5]). Процесуалната легитимация свързва правния интерес от решаването на спора с определени субекти и очертава кръга от лицата, за които се поражда правото на защита и които могат чрез упражняването му да се конституират като надлежни страни в съдебното производство. Легитимирани страни са тези, които претендират, че са носители на материални права, засегнати от спора, предмет на процеса.

В нашата правна система правният интерес е необходима процесуална предпоставка за допустимостта на всяка форма на съдебна защита. Той е насочен към задоволяване чрез съдебното обжалване на материалноправни интереси.[6] **Процесуалната правоспособност** е признатата от закона абстрактна възможност едно лице да бъде субект на процесуални правоотношения като страна.[7] Тя служи на материалноправната правоспособност като средство за защита на материалните субективни права. Процесуалнаправният интерес трябва да присъства през цялото съдебно производство във всички негови инстанции. За наличието му съдът следи

служебно. През целия процес, във всяка инстанция страната трябва да има личен и пряк интерес от търсената правна защита (О. № 1823 от 27.03.2000 г., ВАС, 5 чл. с-в.). Процесуалноправният интерес в административното правосъдие е възможност за жалбоподателя чрез съдебно производство да премахне породените за него неблагоприятни последици както от незаконосъобразния административен акт, така и от незаконосъобразното съдебно решение, издадено при оспорването на този акт.

К. Лазаров дефинира юридическото понятие интерес в административния процес в два аспекта. На първо място е **процесуалноправното понятие правен интерес от съдебно обжалване**. Той го определя като “правна необходимост да се премахнат чрез съдебния процес породените от административния акт неблагоприятни за жалбоподателя правни последици” или да предотврати увреждането с акта на негово субективно право или законен интерес. За да е налице този интерес, е необходимо лицето да не може по никакъв друг начин да защити накърнените си права и интереси. На второ място е **материалноправното понятие защитен от правото интерес**. Това е психологическо и социологическо понятие за осъзнат личен или обществен интерес, който, за да се превърне в юридическа категория, трябва да бъде признат от правото и защитаван от него. За да възникне процесуалноправният интерес от обжалване, трябва да е налице определен материалноправен интерес и именно той да е накърнен от незаконосъобразния акт.[8]

Процесуалноправният интерес в първоинстанционното производство е налице, когато изтъкнатите основания за оспорване се намират в причинна връзка с административния акт, т. е. ако нарушението не бе допуснато, актът щеше да има по-различно съдържание от онова, което той сега има. Отстраняването на незаконосъобразните административни актове и съдебните решения по тях е проблем с повишена обществена значимост и касае не само пряко заинтересованите страни, но и целия ред на държавно и обществено управление, който се стреми към максимално подобряване на дейността на изпълнително-разпоредителната власт. В производството за оспорване на административни актове жалбоподателят трябва да притежава административнопроцесуална правоспособност и дееспособност и да има правен, пряк и личен интерес от разглеждането и решаването на административния спор, предмет на делото, както и да е в състояние да докаже такъв интерес. Даден административен акт не може да бъде обжалван от всяко лице, което се интересува от поддържане на правовия ред и законността в държавата, а само от такова лице, което може да докаже пряк и личен интерес от отмяната на акта. Чрез изискването за личен и пряк интерес от обжалване законът определя засегнатите лица - тези лица, които се нуждаят от специализираната защита, предоставяна от производството за оспорване на административни актове. Интересът от обжалване на административен акт възниква, ако без това обжалване засегнатото лице (жалбоподателят) не би могло да защити своите права и законни интереси. Подаването на жалбата трябва да е абсолютно необходим и единствен път за правна защита. Наличието на пряк и личен интерес важи в пълна степен при оспорването на индивидуалните административни актове. При общите административни актове доказването на качеството на адресат на акта е равнозначно на доказване на правен интерес за обжалването му. При нормативните актове правен интерес от обжалването им притежава всеки правен субект, който би могъл да се окаже в хипотезата на правна норма на такъв акт. Това означава, че при оспорването на нормативен административен акт не бива да се търси наличие на правен интерес у жалбоподателя. Той го притежава по презумция.

Конкретното съдържание на процесуалноправния интерес в първоинстанционното производство се определя в зависимост от преследвания материалноправен интерес. За едни участници тяхното присъствие в производството е

продиктувано от предотвратяването на неблагоприятни материалноправни последици от незаконния акт или за отстраняването на вече настъпили такива. За друга категория единствено общественият материалноправен интерес от законност в административния процес е в основата на участието.

Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. В тази разпоредба са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимирани да търсят съдебна защита лица, и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Наличието на такова "засягане" е необходимото условие за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване.

За да се изясни съдържанието на това "засягане", разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени./ Решение № 21 от 26.X.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/95 г./

Правната уредба отпреди 1944 г. предполага, че администрацията се подчинява на един съд по отношение на законосъобразността на своите актове и действия, не за да се подчини на частния интерес, а да съгласува и превъплъти този частен интерес в общ, съвкупен интерес, чийто изразител е тя самата. По тази причина административното правосъдие е извикано от необходимостта за налагане съблюдаването на обществен интерес и предпочитането му пред частните интереси. Според вижданията от този период, административното правосъдие би следвало да се ръководи не от принципа на абсолютното равенство между правните субекти (както е в гражданското правосъдие), а от принципа за защита на общия интерес, представляван от държавата, както и от основните начала на публичното право. П. Стайнов разглежда процесуалното изискване за личен и пряк интерес при обжалването на административен акт като движеща сила, която се използва, за да се наложи зачитането на законността от администрацията.

И тъй като процесът се определя като обективен, считало се е, че изискването за такъв интерес е въведено по-скоро за да се осигури сериозността на обжалването, за да не се допусне едно постоянно възпрепятстване в работата на администрацията. И докато в началото този интерес е трябвало да бъде пряк и имуществен, по-късно се допуска да е от косвен характер, както и от морално естество.

В "социалистическата" законност процесът се определя като насочен единствено към оспорване на актовете на администрацията, без да цели защита и на лични права и интереси. Общественият интерес категорично се налага над личните интереси, нещо характерно за цялата система на социалистическо държавно управление. До приемането на ЗАП през 1970 г. изискването за личен и пряк интерес от обжалване се среща

епизодично само когато е предвидено изрично в особен текст на отделен закон. След влизането му в сила теоретичните виждания по отношение на основната задача на административното правосъдие се изменят в посока защитата и на личните интереси. Въвежда се като задължително условие административният акт да е засегнал правната сфера на страната жалбоподател. Обжалването е недопустимо без наличието на правен интерес. Никой не може да търси от свое име защита на чужди права. Функцията на защитник на общественния интерес остава изключително за прокурора. Правният интерес е задължителен при обжалването именно на индивидуалните актове, които пряко засягат лични интереси и цели на отделни граждани. По отношение на другите актове и действия на държавната власт, през този период накърненият обществен интерес може да бъде защитен от всеки посредством възможностите, предвидени в ЗПСЖМ (предшестван от УЖСП).

3. Презумпцията, че всеки гражданин притежава процесуалноправен интерес от обжалване на нормативни административни актове

От теоретична гледна точка на всеки гражданин би трябвало да се признае интерес да иска отмяна на всеки незаконосъобразен нормативен акт на административен орган, тъй като както в обществен, така и в личен интерес е правомерното упражняване на държавната власт. Административният процес по жалба за отмяна не се развива между страни, няма спор за права между страни, както в гражданския процес. Тук се разрешава оспорваната законност на обжалвания нормативен административен акт в името на правовия ред и законността, в интерес на законосъобразността в действията на административната власт. След отмяната си актът вече не съществува не само по отношение на преките си адресати, но изобщо в правната действителност, по отношение на всички. Ето защо, като доказателство за обективния характер се приема именно и фактът, че решението на съда, с което се уважава жалбата и предизвиква правната промяна на отстраняване на акта, има сила спрямо всички, отнася се до всички. Нормативният административен акт има действие спрямо всички, така че и решението по неговата правна съдба също има действие спрямо всички.

В производството по оспорване на подзаконови нормативни актове поради завишения обществен интерес от правомерно упражняване на изпълнително-разпоредителната държавна дейност е необходим и прекият прокурорски надзор. Още повече, че някои от нормативните административни актове засягат в най-висша степен обществените интереси.

Административното правосъдие защитава материалноправния интерес, независимо дали е личен или обществен. А в каква степен обезпечава единия или другия е въпрос на дебати, продължаващи и в съвременната ни научна литература. И. Дерменджиев смята, че при административното правораздаване "пряк обект на процеса и на защитата е по начало самата нарушена законност в областта на държавното управление". На втори план, чрез запазване на общата законност, макар и не направо, се защитават отделните права и интереси на гражданите, засегнати от отменения административен акт.[9] На подобна позиция е и Д. Хрусанов, според когото основната задача на съда в административното правосъдие е да не допуска незаконосъобразни административни актове да ръководят държавното управление в страната, като ги контролира и отменя. На следващо място остава защитата на конкретните лични интереси на гражданите и организациите. Административното правосъдие като част от съдебната власт е този фактор, който осигурява законосъобразното функциониране на изпълнителната власт и по този начин спомага за запазването на баланса между трите власти. От друга страна всеки гражданин има интерес да живее в законосъобразна среда, изпълнителната власт да действа законосъобразно. Следователно еднакво - и в общ, и в

личен интерес е неправомерният акт да бъде отменен от съда.[10] По-умерена позиция заема Е. Къндева. България е правова държава, в която законосъобразността на актовете и действията на държавните административни органи е от общ интерес за гарантиране на правилното функциониране на държавният апарат. Следователно на второ място остават конкретните лични интереси, засегнати от незаконосъобразната дейност на администрацията. От друга страна, според нея белег на правовата държава с развита демократична правна система е ефективната защита на правата на гражданите срещу незаконосъобразните актове и действия на администрацията. Така че административното правосъдие може да се приеме и като равностойна едновременно гаранция - както за законност в дейността на държавното управление, така и за защитата и развитието на субективните права на гражданите и организациите.[11] Първият председател на възстановения ВАС В. Славов също характеризира административното правосъдие като едновременно, равностойна гаранция както за защита на частните права и интереси на гражданите и юридическите лица, така и за осъществяване на правораздавателен надзор в областта на държавното управление, като определя тази мярка за законност, с която всяка администрация е длъжна да се съобразява, за да е сигурна, че спазва закона, а с това изпълнява успешно значение. Административното правосъдие оказва стабилизиращо въздействие върху общата законност в правовата държава.[12]

За разлика от досега посочените мнения К. Лазаров вижда в административното правосъдие на първо място средство за защита на правата и интересите на всеки гражданин срещу своеволията на държавната власт, а това от своя страна се явява гаранция за законност в държавното управление и най-ефикасна форма за контрол върху него. Освен личния материалноправен интерес на жалбоподателя, според К. Лазаров административният орган също притежава свой интерес – от точното спазване на законността в сферата на неговата дейност. Той на практика е част от обществен 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.[13] **Като такова изключение би следвало да се разглежда и производството за оспорване на нормативни административни актове.** Д. Димитров изразява сходно становище, според което чрез административното правосъдие гражданите удовлетворяват личния си интерес от защита на субективни права. Заедно с това косвено те спомагат за установяване на законност в държавното управление и закрила на обществен интерес. Административно-съдебният контрол направлява административните органи и длъжностните лица от администрацията към обективност и правомерност в управленската им дейност под страх, че по всяко време могат да бъдат атакувани незаконните им актове и действия.[14]

Във вече споменатото Решение № 5 от 17.04.07 г. по к.д. № 11/2006 г., ищците твърдят, че разпоредбата на чл. 186, ал. 1 АПК, според която 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, противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 на Конституцията, тъй като в правовата държава всеки правен субект има интерес от законосъобразно управление, което се осъществява и чрез подзаконовите нормативни актове.

Така, без да се прави разлика между процесуалноправното и материалноправното понятие правен интерес, фактически се постулира съществуването на интерес на гражданите и юридическите лица по презумпция, която ги освобождава от

необходимостта да доказват нарушаване или застрашаване на права при обжалването на подзаконовите административни нормативни актове.

Конституционният съд счита, че във всички случаи при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица интересът следва да се обосновава. Това произтича от изискването за правна сигурност, което е основен компонент на принципа за правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г. - "Правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Възможна е и конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство.).

В случай че се възприеме позицията, че всеки всякога и за другите може да атакува актове на изпълнителната власт дори когато не само негови лични, а и ничии права не са нарушени или застрашени, то тогава правото на защита се отъждествява с публичната функция за контрол на законността и правозащитната дейност на държавните органи. Правото на защита не е публична функция, а процесуалната легитимация, считат конституционните съдии, не е институт на пряката демокрация, чрез която се упражнява народният суверенитет. Нещо повече, в световната практика няма прецедент на поставяне на действието на нормативни актове на изпълнителната власт в зависимост от пряко народовластие, което в сферата на нормотворчеството визира актове на централното или местните представителни събрания. Неограничеността на обжалването на подзаконовите административни нормативни актове може да създаде несигурност, напрежение в правната сфера на другите граждани.

В мотивите си КС добавя, че нормата на чл. 186, ал. 1 АПК предвижда и възможност за съдебно обжалване от страна на граждани и юридически лица винаги когато административният нормативен акт може да наруши права, законни интереси или да създаде задължения за тях. В този смисъл засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една възможност за засягане на правата. Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 АПК е възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и припредстоящо засягане на права.

Според конституционните съдии чрез последната хипотеза в чл. 186, ал. 1 АПК, която визира потенциалната възможност от засягане на права, законни интереси или пораждање на задължения като предпоставка за обжалване, българският законодател отразява съвременните демократични стандарти в развитието на процесуалната легитимация при упражняване правото на защита особено когато съществува заплахата за публични, колективни и частни интереси от незаконосъобразно правотворчество на администрацията. По принцип нормативният административен акт се отнася до широк кръг от граждани, чиито законни интереси не само са засегнати, но и могат да бъдат засегнати. Затова и чл. 186, ал. 1 АПК е посочил, че право да обжалват имат и лицата, които могат да бъдат засегнати от него. Това всъщност е смисълът на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който дава право да обжалват акта всички засегнати лица. **Това означава, че засегнати по смисъла на чл. 186, ал. 1 АПК са всички граждани, до които той се разпростира** /курсивът е на автора/. В случаите, когато нормативният административен акт регламентира положението на определен кръг физически или юридически лица, легитимирани да го обжалват са само тези, чиито права актът засяга

или би могъл да засегне. Така например един нормативен административен акт урежда статуса на тесен кръг лица като положението само на чужденците, или само на една или друга професия, или на жителите само на едно населено място. В юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека също се наблюдава тенденция за умерено разширяване на процесуалната легитимация, обусловена от широкото третиране на гражданина като потенциална жертва (Klass Case, 6 September, 1978, A 28).[15]

Ако възприемем това тълкуване, което КС дава на втората хипотеза на чл. 186, ал. 1 АПК, ще достигнем до извод, че самият нормативен административен акт определя кръга на заинтересованите от неговото оспорване – всички до които този акт би могъл да се отнася, т.е. всички, които теоретично биха попаднали в хипотезата на уредените с него обществени отношения. Всички те ще бъдат и под постоянната угроза от евентуално засягане на техните материални законни интереси. Тази угроза ще трае до отстраняването на незаконосъобразния подзаконов нормативен акт. Кое означава, че преценката дали дадено лице притежава процесуалноправен интерес от оспорване на нормативния административен акт всъщност следва да се трансформира в преценка дали неговите признати материални права и интереси могат някога във времето да бъдат пряко засегнати от незаконосъобразността на този акт. И тъй като такава преценка би била твърде сложна и трудоемка (а в повечето случаи дори и невъзможна) дори и за най-квалифицирания съдебен състав, по-лесно би изглеждало да се признае по презумпция, че **всяко лице, попадащо под юрисдикцията на административния орган, автор на неправомерния подзаконов нормативен акт, притежава процесуалноправен интерес от неговата съдебна отмяна. Всеки, който е потенциален участник в обществени отношения, регулирани от даден орган на изпълнителната власт, е потенциален адресат на неговите нормативни административни актове.**

Със самата отмяна в производството за обжалване на нормативния административен акт пред първоинстанционен съд се постига двоен резултат. Общественият интерес от законосъобразно държавно управление е удовлетворен с факта на отмяната на неправомерния акт. Този първи резултат характеризира производството като обективно. От друга страна административният акт като акт на държавната власт, носещ в себе си елемента *imperium*, е насочен към определен адресат (макар и неопределен конкретно) и създава за него права и задължения. Ако актът е незаконосъобразен, този адресат вижда интереса си засегнат и затова обжалва. С отмяната на неправомерния акт от съда личният интерес на обжалвания вече е удовлетворен, тъй като засягащият го акт вече е премахнат. По такъв начин фактът на самото отстраняване на незаконния акт от правната действителност едновременно защитава както обществения интерес от правомерно управление, така и накрънения конкретен личен интерес.

Без осигуряването на законност в поведението на държавната администрация е немислимо реалното осъществяване на законно признати права и интереси на отделните лица. Правното значение на личния интерес се свежда до степента на засегнатост от незаконното решение или административен акт, респективно на ползата от неговата отмяна. При нищожност на решението или акта степента на незаконосъобразност е толкова голяма, че възстановяването на нарушения правен ред е необходимо в интерес на всички, без значение до каква степен е засегнат съответния личен интерес.

Решението по жалбата за оспорване на нормативния административен акт има сила на присъдено нещо между участващите в делото лица и учреждения, а ако атакуваният административен акт се отменя като незаконен (първоинстанционният съд не решава делото по същество), разпростира силата си спрямо всички – *erga omnes*. Съдът изявява воля обжалваният и намерен за незаконосъобразен акт да бъде лишен от правните си последици, като засегнатите от него лица бъдат освободени от

задължението да го зачитат и изпълняват. След отмяната на акта другите заинтересовани не са длъжни да го обжалват отделно. Те могат да се позовават на отменителното решение и да черпят от него основания за неизпълнение на акта. Това е резултат от контролно-отменителния характер на производството за отмяна, за което в теорията се смята, че не се развива между конкретни страни, т.е. спор за права между страни няма и такъв не се разрешава, а предмет е оспорваната законност на обжалвания акт в интерес на законосъобразната дейност на администрацията.

В Решение на КС № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г. четем особено мнение на Л. Корнезов: „Да помислим реалистично! Ако всеки гражданин или юридическо лице има право да обжалва пред ВС всички актове на МС и на министрите, практически ще се стигне до блокиране на изпълнителната власт, до блокиране управлението на държавата, а оттам и до възможността за разрушаване на държавността. Всяко правителство има своите опоненти. Не е обективно възможно правителствените актове да удовлетворяват всички виждания, идеи, интереси на абсолютно всички граждани в държавата. Правителството приема стотици свои актове и ако те могат да се отнесат до съдебната власт от всеки гражданин и юридическо лице, ще се стигне до блокиране на изпълнителната власт, която е също толкова независима, колкото и съдебната в рамките на своите компетенции. Следователно трябва да се намери баланс между защитата на индивидуалните права и общодържавните интереси на обществото.” Бихме могли да се съгласим с това разбиране, но на първо място то е изказано твърде отдавна, а и през последните двайсет години трудно може да се определи работата на изпълнителната власт като такава, насочена преимуществено към удовлетворяване на обществения интерес, който е и интерес на отделния български гражданин да живее в законосъобразна обществена среда. В такава ситуация нормално, а и необходимо е да се разшири възможността за пряк контрол на гражданите върху дейността на държавната администрация. Един от способите би могло да бъде широкото разбиране, че всеки гражданин, попадащ под юрисдикцията на Република България, е потенциален участник в обществените отношения, които се уреждат с административните нормативни актове, издавани от органите на изпълнителната власт, а това го прави автоматично и носител на процесуалноправния интерес от оспорването им. Правен интерес възниква и тогава, когато има воля да бъдат използвани, реализирани, упражнени права, свободи или законни интереси. [16].

В заключение следва да кажем, че в едно добре организирано общество личната позиция, макар да е насочена първоначално към задоволяване единствено на нуждите на отделния субект, често се оказва в положението да съдейства за постигането на обществено валидни интереси. Но общественият интерес не трябва да се разглежда като простата сума от частните интереси, а по-скоро като един усреднен, принципно и разумно балансиран интерес, понякога резултат от конфликт между личните интереси или дори противоположен на тях. Разбира се в ежедневието личните интереси на гражданите не са в състояние пряко да ок

-

оказват в конфликт с интересите и целите на държавното управление, което води и до необходимост от контрол над тези колизионни състояния. Личните цели и желания трябва да се обединят в една обща кауза, за да получат закрилата, съдействието и сътрудничеството на държавата.

А основен принцип на правото е осигуряването на възможност за обжалване и санкциониране на всяко закононарушение, в това число и (най-вече) в областта на държавното управление. Така се защитава личният интерес на всеки отделен гражданин,

а заедно с това се обезпечава законосъобразно управление, което безспорно е в интерес на стабилността и развитието на цялото общество. ВАС е учреден като самостоятелна правосъдна институция, която да упражнява съдебен контрол върху нормативните актове на администрацията, когато тя действа като подзаконова изпълнителна власт. Това са актове едностранни, скрепени с административна изпълнителна власт, които засягат или застрашават правата и интересите на гражданите. Целта на този контрол е да се поддържа правовият ред и законността в отношенията на администрацията с гражданите. Едни и същи фактически положения трябва да поразжат 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.

Правомощието по чл. 120, ал. 1 произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът на тази норма е в цялостно обвързване на упражняването на държавната власт с нормите на правото. Израз на правозащитна функция на правовата държава е и административното правораздаване, предоставено на съдилища като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление. То е призвано да защитава самата законност. Ето защо в разпоредбата на чл. 120 се съдържа една от гаранциите, за да не остане нормата на чл. 4, ал. 1 само като конституционно пожелание с декларативен политически характер. /Решение на КС № 13 от 22 юли 1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г./

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Стайнов П., Административно правосъдие, С., 1936; Касационно обжалване пред ВАС, С., 1943; Стайнов П., А. Ангелов, Ръководство по административно правосъдие, С., 1943.
- [2] Стайнов П., Административно правосъдие, С., 1936, с. 5.
- [3] Лазаров К., Въпроси на съдебното обжалване по ЗАП, С., 1975; Въпроси на административния процес, С., 1978; Административен процес, С., 2001; *За усъвършенстване на административно-процесуалното законодателство*, В: сб. Административно право и административен процес, С., 2003, с. 237-252.
- [4] Къндева Е., Съвременно административно правосъдие, С., 2003, с. 185.
- [5] Административно правосъдие, кн. 2/2005, с. 65-69.
- [6] Лазаров К., *Относно понятието правен интерес от съдебно обжалване на административните актове*, В: сп. Социалистическо право, кн. 2/1973, с. 16-22.
- [7] Сталев Ж., Българско гражданско процесуално право, С., 2000, с. 152.
- [8] Лазаров К., Въпроси на съдебното обжалване по ЗАП, С., 1975, с. 49 и сл.
- [9] Дерменджиев И., Административен процес на НРБ, С., 1981, с. 89 и сл.; Дерменджиев И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., 1993, с. 148 и сл.
- [10] Хрусанов Д., *За целта и задачата на административното правораздаване*, В: Съременно право, кн. 1, 1998, с. 18-25; Хрусанов Д., Д. Костов, Административен процес на Р България, С., 2001; Хрусанов Д., Оспорване на административни актове, С., 2002.
- [11] Къндева Е., Записки по административно правосъдие, С., 2002, с. 9 и сл. и Съременно административно правосъдие, С., 2003.

- [12] Славов В., *Организация на административното правосъдие в Р България*, В: сп. Административно правосъдие, кн. 1, 1998, с. 5-12.
- [13] Лазаров К., Въпроси на съдебното обжалване по ЗАП, С., 1975; Въпроси на административния процес, С. 1978; Административен процес, С., 2001.
- [14] Димитров Д., Административен процес, С., 2002, с. 39 и сл., с. 67 и сл. и с. 107 и сл.
- [15] КС Р. № 5 от 17.04.07 г.
- [16] Къндева Е., *Правният интерес в административния процес*, В: сп. Административно правосъдие, кн. 5/2008, с. 8.