

ОСПОРВАНЕТО НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ КАТО ПРОЯВА НА ОБЕКТИВНО ПРАВОСЪДИЕ

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

THE CONTEST OF THE NORMATIVE ADMINISTRATIVE ACTS AS A MANIFESTATION OF OBJECTIVE JUSTICE

Boyan Todorov Georgiev

***Abstract:** According to theories of objective justice, the process for the annulment of administrative acts is a process, which gives an objective justice or justice to protect the public interest. In the normative administrative acts is focused the confidence of the legislator in the competence and in the right understanding of the law by the authorities that are authorized to issue them. Therefore, the production of contest normative administrative acts has important differences compared with the contest of general and individual administrative acts. It should be seen as manifestations of objective justice.*

***Keywords:** administrative process, justice in the public interest, regulatory administrative acts, theories of objective justice*

Според теориите за обективно правосъдие, съдебният процес за отмяна на административни актове се явява процес, в който се раздава обективно правосъдие или правосъдие в защита на обществения интерес, защото жалбата на заинтересования се отправя не срещу администрацията и изобщо срещу някакво лице, а срещу един акт – обжалвания административен акт, т.е. на разискване се поставя въпросът за законността на обжалвания акт. Това е един въпрос за обективно, а не субективно право. Въпрос за съобразността на административния акт с обективния правен ред. Това не е питане за някакво субективно право на подалия жалбата за отмяна. Страните като такива ще се проявят в подготовката на процеса и в съдебното състезание, но не и в диспозитива на решението. Този диспозитив или обявява унищожаването на акта, когато намери жалбата за основателна и доказана, или я отхвърля като оставя в сила обжалвания акт. По такъв начин диспозитивът на решението е винаги ориентиран към един акт на администрацията, към обжалвания акт. Той никога не съдържа осъждане на администрацията или на отделни нейни органи, а визира само законосъобразността на един акт. Резултатът от обжалването се свежда не в удовлетворяване на нарушени субективни права, а във възстановяване на обективната законност.

Тази именно идея ще даде възможност административното правосъдие да излезе от сянката на гражданския процес. Практикуващите магистрати ще трябва да обърнат своето внимание вече не към конкретния материално правен спор за накърнено субективно право, а към обективното съответствие на административния акт с правния мир. Не е налице иск срещу лице-страна, а жалба против един акт. В административното правосъдие ще следва да се разглежда не дали и доколко администрацията е

удовлетворила субективни права на гражданите, а трябва да се преценява доколко е действала в съгласие с обективната законност.

Предимството на частното право пред публичното в научното развитие и усъвършенстване лежи в историческия факт на неговата по-ранна даденост. „Това съмнително предимство на старостта, с единствената нейна привилегия – опитът, осигурява във всеки случай едно голямо влияние и значение на частното право в разработване на публичноправните явления и норми”. [1]

Определянето на административното правосъдие като обективно в защита на обществения интерес го доближава по-скоро до наказателния процес. Тук също за защитени интереси трудно би могло да се говори, тъй като чрез наказателното преследване държавата се явява в действителност в защита не на свои интереси, а на интересите на гражданите си. Наказателното правосъдие ще има обективен характер, защото и при него не се касае за защита на някакво накърнено субективно право на държавата, а за разрешаването на въпроса дали обвиняемият е извършил нарушение на обективния правен ред.

Въпросът за субективния или обективния характер на административното правосъдие е интерес, защото според едното или другото разбиране, отменителното административно правосъдие се схваща ту като процес, в който се разрешава въпрос от обективно право, ту като процес насочен към защита на субективни права, т.е. дали незаконосъобразността на акта се е изразила в едно накърняване на субективно право или представлява просто неизпълнение на обективната законност. В системи като френската и нашата интересът от отмяна може да се корени както в едно накърнено субективно право на жалбоподателя така и в едно засягане на правен интерес. Тук ние се колебаем да приемем едно право на гражданина на правовата държава да предизвика отмяна на всеки незаконосъобразен акт на административната власт, който дори и да не го засяга в момента, то би могъл да го засегне.

Нарушената обективна законност в дейността на администрацията няма свойство сама и автоматично да се възстановява. Доколкото определени пороци са довели до недействителност на актовете, премахването на порочните актове и възстановяването в този смисъл на законността може да се извърши само чрез производство за унищожаване. Оспорваният ще се позовава на едно несъгласие на съдържащото се в акта постановление с повелите на правния ред, ще изтъква, че направеното от администрацията правоприлагане не е правилно и нарушава някоя законова разпоредба.

Доколкото администрацията е задължена да спазва законността без оглед на това, дали удовлетворява с това някакви субективни права на гражданите или просто изпълнява своите функции, изглежда че даденото административно отменително правосъдие цели в края на краищата осъществяването на законността в нейния общ и обективен вид, то е в този смисъл едно обективно правосъдие.

Трудно можем да си представим дейността на администрацията изключително и само като удовлетворяване на субективни права на гражданите. Трябва по-скоро да се приеме, че в основата на задължението за администрацията да спазва законността лежи друго начало – принципът за подзаконвия ѝ характер. Ето защо и производството за оспорване на нормативни административни актове има важни различия в сравнение с оспорването на общите и индивидуалните административни актове. Това не се оценява

достатъчно от практиката, което и създава не малки трудности. Може да се каже, че отмяната на нормативен административен акт надхвърля значението на конкретния случай, тя интересува правния ред не само заради това, че се е достигнало до едно неправилно решение, а защото представлява от принципна гледна точка едно недопустимо и опасно правно тълкуване и прилагане.

Нормативните актове на държавно управление са тия актове, с които органът на административна власт в приложение на закона, въз основа на закона създава едно общо правило, едно общо уреждане, което се отнася до неопределено число лица, за които по общ начин урежда и известни положения. [2] Признаването на едно ограничено субективно право за отмяна на такива актове се съгласува с общия принцип на подзаконова дейност на администрацията и не противоречи на общата ориентировка на административното право към общите нужди и интереси. Законността е устройствен принцип и метод на действие в правовата държава, който се отнася до всички органи, длъжностни лица и граждани. Това е задължение за безусловно и точно съблюдаване като на законите, така и на подзаконовите нормативни актове. Въз основа и в изпълнение на нормативния административен акт ще се издават общи и индивидуални административни актове, които ще установят конкретни правоотношения по изпълнение на задачите на държавно управление. Нормативните административни актове по такъв начин опосредстват изпълнението на законите от индивидуалните актове. Оттук и изключителното значение на съблюдаване на законността при издаването на нормативни административни актове.

В нормативните административни актове е съсредоточено доверието на законодателя в компетентността и правилното разбиране на закона от страна на органите, които са упълномощени да ги издават. Неспазването на законността при издаването на тези актове ще означава едно разколебаване на тази преценка на законодателя в очите на всички, които чрез индивидуални актове на държавно управление са призовани да приложат в действие актовете от нормативно естество. По такъв начин допуснатата незаконосъобразност при издаване на нормативен административен акт ще означава (особено когато е прилаган по-дълго време) едно значително разтърсване на правния мир. [3]

Убедителни аргументи за обективния характер на производството за оспорване на нормативни административни актове могат да се потърсят в някои от правните институти, които определят неговата структура.

1. Общата клауза за обжалване на административните актове, която включи и нормативните административни актове (чл. 120, ал. 2 К). Общата клауза като институт, специфичен за административното правосъдие, се противопоставя на института на изрично дадения иск, характерен за гражданския процес.

2. Особеният характер на правния интерес в това производство. Дали изобщо е необходим като процесуална предпоставка или се презумира, че всеки гражданин е засегнат от незаконосъобразен нормативен административен акт, защото е накърнено неговото субективно право да живее в законосъобразна среда.

Историческото развитие на континенталното административно правосъдие показва едно постепенно разширяване на понятието за личен и пряк интерес от обжалване на административните актове, в следствие на което се е достигнало до едно по-широко предоставяне на права за обжалване на актовете и следователно до по-

сигурни гаранции за законосъобразно действие на администрацията. Дори и съдебната практика показва, че при широтата на формулата и при разтегливостта на понятието правен интерес, чрез съответно тълкуване на това понятие може да се достигне до различни резултати относно кръга на лицата, които в даден случай да бъдат признати за оправомощени от правния ред да водят дела за отмяна на административни актове. Съдиите изиграват в това отношение една твърде важна творческа дейност. Интересът от правна защита като процесуална предпоставка ще се явява в различни форми, в зависимост от вида правна защита. При липса на процесуален интерес се отхвърля искът, а не ищецът.

Следва да се приеме тезата на В. Канатова-Бучкова, според която наличието на пряк и личен интерес от обжалване на конкретен нормативен административен акт не е обстоятелство, което е от значение за допустимостта на производството за отмяна пред ВАС, тъй като спецификата на правния интерес при подзаконовите нормативни актове е именно неговият обективен характер, който не се свързва с изискване за конкретно засягане на субективни права или законни интереси. [4]

3. Служебната проверка на всички изисквания за законосъобразност на административните актове, приложима и при нормативните административни актове (чл. 168 АПК). В основанията за отмяна се отразява, в известен смисъл, обективната тенденция на отменителния процес, докато в правния интерес се съдържа субективния, личния елемент. Интересът ще се явява само като процесуална предпоставка на производството за отмяна и няма нищо общо с предмета на жалбата. Предметът на делото в административното правосъдие се очертава от петте изисквания за законосъобразност, по отношение на които се формира и сила на присъдено нещо.

4. Безсрочността на оспорването на нормативните административни актове, като еманация на тяхното неограничено действие във времето (чл. 187 АПК).

5. Спецификата на административноправния спор като „спор само относно законосъобразност“. [5] Не е необходимо да съществува лице, което да притежава засегнато от незаконосъобразния акт, лично материално право, за да има възможност да предяви жалба срещу порочен нормативен административен акт, тъй като предмет на делото не е защита на лично материално право на жалбоподателя, а обективно съответствие със закона на юридически акт, който действа по отношение на неограничен брой адресати. Ето защо като обективно правосъдие ще се приемат и случаите, когато спорът за законосъобразността на акта се повдига от един орган на публичната власт срещу друг орган на публичната власт (напр. случаите на чл. 45 ЗМСМА).

В производството по оспорване на нормативни административни актове страните не релевират и доказват факти от действителността, имащи отношение към съществуването или не на спорно материално право, а факти, които са относими към нарушението на законите изисквания при издаване на конкретен административен акт, за да установят, че действията на административния орган, автор на оспорвания акт, противоречат на законови изисквания.

6. Особеният характер на административния орган като ответник по административни дела. Той не се явява като типичната за гражданския процес страна.

Администрацията не повдига спор срещу правата на гражданите, тя защитава законосъобразността на издадения от нея административен акт и действа винаги от

името и за сметка на държавата, респективно на обществения интерес. В административноправния спор нито една от страните не е истинска страна в смисъла, който се влага в гражданското правораздаване. Това е още един белег на правосъдието в защита на обществения интерес, което се определя още и като обективно административно правосъдие.

Друго е положението в гражданския процес, където „спорът се определя като обективизирано противоречие в позицията на две лица относно съществуването или някой от елементите на едно конкретно субективно право или правоотношение, което рефлектира неблагоприятно в правната сфера на правоимащия”. [6]

7. Липсата на суспензивен ефект на жалбата и протеста срещу нормативен административен акт (чл. 190, ал. 1 АПК).

Съдът може да постанови спиране действието на акта. Но докато временното преустановяване приложението на индивидуален административен акт засяга единствено посочените в него адресати, то спиране действието на нормативен административен акт се равнява на временно суспензиране приложението на правна норма, чиито адресати не се ограничават до страните по конкретното дело. Това ще бъде обезпечителна мярка, целяща защита на държавни и обществени интереси.

8. Белег на обективно правосъдие беше и проявата на служебна инициатива от съда, с оглед твърденията на страните, да събира допълнителни данни и обяснения, имащи значение за правилното решаване на делото (чл. 24 от отменения ЗВАС). Тази възможност беше ограничена с новия АПК до задължението за съда да съдейства на страните за отстраняване на формални грешки и неясноти в изявенията им и да им указва, че за някои обстоятелства от значение за делото не сочат доказателства (чл. 171, ал. 4).

9. Правомощията на съда свързани с възможността с жалбата и протеста срещу нормативен административен акт да се иска или неговата отмяна или обявяването му за нищожен.

Обстоятелството, че всеки орган и всяка служба са поставени в обстановка на контрол, че техните действия и актове са подложени на постоянна атака от обществото е една гаранция за строго съблюдаване на законността. Правото на жалба е средство, чрез което личната инициатива може да се превърне във фактор за всестранно подобряване работата на държавните органи. Но жалбата за отмяна на административен акт предявена за да защити придобити права или да възстанови накърнено право, трудно би могла самостоятелно да изпълни тази своя задача, защото нейното действие се простира до унищожаването на акта. След това гражданинът би очаквал издаването на нов законосъобразен административен акт, или би потърсил деликтна отговорност на държавата за причинени вреди.

10. Действието на съдебното решение по отношение на всички (чл. 193, ал. 2 АПК).

Силата на присъдено нещо в административното правосъдие има по-различен характер, който се обуславя от пряката функция на административния процес – защита на самата законност, а не пряка защита и санкция на конкретно материално правоотношение. Установителното действие се свързва с правно установяване за

липсата или наличието на порок в административния акт, респективно със задължение на адресата на акта да приключи спора относно обективното съответствие, или не на административния акт със законовите изисквания. Регулиращото действие на съдебното решение, постановено по административния спор, обвързва участниците в делото да съобразяват по-нататъшното си поведение с решението на съда относно законния статут на административния акт. [7]

От отмяната на един нормативен административен акт могат да се ползват всички, тъй като нормативният административен акт обвързва с разпоредбите си всички граждани на Р България. Решението не отменя конкретен акт, действащ за определено лице в неговата материалноправна сфера, а подзаконова правна норма, отнасяща се до неопределен брой правни субекти. Ако оспорваният нормативен административен акт е отменен, решението е задължително за всички.

Опитът на съда до скоро бе единствено в оспорване на индивидуалните административни актове, но пренасянето на този опит по отношение на нормативните не винаги е правилно и не води до справедливи решения. Не трябва да се забравя, че основната задача на съда по отношение на органите на изпълнителната власт е да не допускат те да издават незаконосъобразни административни актове, а ако все пак това е станало – да ги отменят. Едва на второ място – чрез отмяната на незаконосъобразните административни актове – съдът има за задача да защитава правата и законните интереси на гражданите и техните организации. Смисълът на съдебното оспорване на административните актове е именно в принципа за разделение на властите – „власт възпира власт”, т.е. основното тук не е защита на гражданите, а „възпирането” на изпълнителната власт. [8]

Литература:

1. Ангелов А. Процесът за отмяна, С., 1939, с. 9.
2. Стайнов П., А. Ангелов, Актове за държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност, С., 1952, с. 48.
3. Стайнов П., А. Ангелов, Цит. съч., с. 156.
4. Канатова-Бучкова В. Нормативният административен акт, Асеновград, 2006, с. 253.
5. Къндева Е. Административно правосъдие С., 2003, с. 26.
6. Канатова-Бучкова В. Нормативният административен акт, Асеновград, 2006, с. 226.
7. Канатова-Бучкова В. Цит. съч., с. 283.
8. Хрусанов Д. Обжалване на нормативни актове, С., 2000, с. 14.