

## БЕЗСРОЧНО ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

гл. ас. д-р Боян Т. Георгиев  
*Бургаски свободен университет*

## PERMANENT LITIGATION OF THE NORMATIVE ADMINISTRATIVE ACTS

Assist. Prof. Boyan Georgiev, PhD  
*Burgas Free University*

**Summary:** *Permanent litigation of the normative administrative acts is an emanation of their unlimited time action. Private individuals, organizations and authorities who can demonstrate legitimate interest, as the prosecutor can litigate them without a time limit. It is unlike the individual and general administrative acts for which observance of the statutory time limit for filing an appeal and protest is an absolute procedural prerequisite for prosecution of the right of litigation. In proceedings on litigation of normative administrative acts intensified public interest demands the introduction of exception from the prohibition an administrative act to be canceled for months or years after it has become stable, final.*

**Key words:** *normative administrative act, permanent litigation, public interest, right of litigation.*

Безсрочността на оспорването на нормативните административни актове е еманация на тяхното неограничено действие във времето. Граждани, организации и органи, които могат да докажат правен интерес, както и прокурорът, могат да ги оспорят без ограничение във времето (чл. 187, ал. 1 АПК), за разлика от индивидуалните и общите административни актове, при които спазването на нормативно установения срок за подаване на жалба и протест е абсолютна процесуална предпоставка за упражняване на правото на оспорване.

Нормативният административен акт е официален акт на правотворчество на компетентния държавен орган, който, като изразява волята на държавата, съдържа правни норми, установяващи рамките и моделите на поведение на субектите в социалната сфера.<sup>1</sup> Нормативните административни актове съдържат общи и неадресирани към конкретни правни субекти правни положения и правни отношения. Те имат многократно правно действие – докато са в сила, регулират повтарящи се обществени отношения, което определя и възможността за нееднократното им прилагане, не изчерпващото се действие на предписанието на правните норми в тях. Прилагат се винаги, когато възникнат условията, предвидени за тяхното действие. Признакът „многократно на прилагане“ се свързва с абстрактния характер на правилата за поведение – те съдържат общите признаци на конкретните правни хипотези. Така правната норма се превръща в основен регулатор на човешкото поведение, имащ траен, повторяем характер. Действието на нормативния административен акт е реалното функциониране

<sup>1</sup> Анастасов Ив., А. Чалъков, Нов поглед върху българското административно право, С., 2000, с. 261.

на съдържащата се в него държавна воля и правна енергия. Нормативният административен акт преустановява своето действие в резултат на пряка отмяна на акта с друг акт, издаден от компетентния правотворчески орган, или на фактическа отмяна, когато компетентният орган е издал нов нормативен административен акт, който установява нови и различни правила за поведение по същата материя, или, по изключение, при изтичане на срока, ако нормативният административен акт е издаден за определен срок.

Основната правна роля на нормативните административни актове е да съдействат за реализацията на законовите норми. Тяхната функция е намаляване на абстрактността на законовите норми, с цел по-лесното им правоприлагане. Това се постига като в нормите на подзаконовия административен акт се представят допълнителни характеристики на общата законова норма. „Само когато адресатът на една заповед разбира смисъла на насоченото към него изявление, може да спази/ изпълни тази заповед.”<sup>2</sup>

Нормативните административни актове, така както и законите, установяват общи и неадресирани към конкретни правни субекти правни положения и правни отношения. обстоятелството, че съдържат правни норми, които се издават предимно по приложение на законови разпоредби, обуславя квалификацията на действието им, аналогична на действието на Конституцията, кодексите и законите. По тази причина нормативните административни актове не се изпълняват, те се прилагат. Но чрез нормативните административни актове се създават допълнителни задължения за гражданите и организацията, за да може законите да проявяват своето действие по-ефикасно, като се отчитат ново настъпили и изменящи се положения в динамиката на обществените отношения. Тези допълнителни подзаконови норми ще са валидни само ако са в общата рамка на законите и ако преследват целите, заложи в тях. Това ще провери компетентният административен съд, ако може да бъде надлежно сезиран. Всеки гражданин или организация на граждани може да оспорва нормативен административен акт без ограничение във времето след изтичане на срока за влизането му в сила. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок (чл. 5, ал. 5 К). От този момент нататък могат да бъдат оспорвани.

Съгласни сме с твърдението, че сроковете в административното правосъдие са регламентирани по начин, който едновременно осигурява добри възможности на гражданите, организацията и органите, страни в процеса, да защитят правата си, а от друга – мобилизират съда и други участващи органи да извършват необходимите действия във възможно най-кратко време.<sup>3</sup> Доброто административно правосъдие и добрият правен ред не могат да оставят да виси постоянно над административните актове сянката на неопределената съдба, безкрайната несигурност, че всеки момент може да бъде поискана отмяната им. Постоянната възможност за оспорване ще накърни авторитета на органите на изпълнителната власт. Затова законодателят е установил преклузивни срокове за оспорване на всички индивидуални и общи административни актове. Но с изтичането на срока за оспорване на един административен акт, той не се превръща в правомерен и недосегаем, единствено се погасява правото на заинтересованите за неговото атакуване.

Но в производството по оспорване на нормативни административни актове засиленият обществен интерес налага въвеждане на изключение от забраната един

<sup>2</sup> Н. Kelsen, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wienq 1979, p. 25, Цит. при Канатова-Бучкова, В. Нормативният административен акт, Асеновград, 2006, с. 13.

<sup>3</sup> Къндева Е. Административно правосъдие, С., 2006, с. 244.

административен акт да бъде отменен месеци или години, след като е станал стабилен, окончателен. Целта е да се гарантира общественият интерес, като се обезпечи единство в прилагането на законите от отделните административни органи. Това е постоянното разбиране на законодателя от въвеждането на възможността за съдебен контрол над тези актове. Чл. 13 от отменения ЗВАС също постановяваше, че жалба или протест срещу нормативен административен акт се подават без ограничение във времето.

Ето защо не можем до се съгласим със изразеното в теорията становище, според което тази разпоредба води след себе си като правна последица постоянна правна несигурност за всеки нормативен административен акт, поради възможността той по всяко време на своето съществуване да бъде оспорен и отменен или изменен с всички рискове за адресатите му и за издадените въз основа и в изпълнението му не нормативни административни актове.<sup>4</sup>

Ще подкрепим твърдението на В. Канатова-Бучкова, че чл.114 К определя нормативните административни актове като актове, създавани „въз основа и в изпълнение на закона”. Именно характеристиката „в изпълнение на закона” води до квалификацията на нормативните правила в подзаконовите нормативни административни актове като „вторични” правни норми, чиято основна цел на издаване е да приложат закона, като изпълнят неговите правила.<sup>5</sup>

В интерес на цялото общество е подзаконовите административни актове да бъдат законосъобразни и всеки правен субект да може да атакува един нормативен административен акт за незаконосъобразност, независимо от това кога във времето ще бъде засегнат от него, като попадне в хипотезата на правните му норми. От подзаконовия характер на тези актове произхожда и основната тяхна черта – съдържащите се в тях правни норми се основават върху закона, произтичат от закона и са негово доразвитие, затова те не могат да противоречат на закона. **Съдебният контрол в сферата на държавното управление трябва да има за единствена задача да охранява законността, в резултат на което делата по всички подавани в съда жалби трябва да бъдат фокусирани върху необосноваността на извършените нарушения на закона, без да се обръща внимание на целесъобразността при допускане от административните органи и длъжностните лица на едно или друго неправомерно действие.** Това на практика ще охарактеризира административното правосъдие като обективно правосъдие. Възможността за съдебно обжалване на нормативните актове на администрацията „е важна демократична придобивка за административното правосъдие и за защитата на правата не само на отделни граждани, органи и организации, но и на големи групи от обществото”.<sup>6</sup>

Безсрочност на съдебното оспорване се допуска в още три случая по АПК – когато се иска обявяване на нищожност на административен акт (чл. 149, ал. 5), когато се оспорва бездействие на административен орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт (чл. 257, ал. 1) и когато се обжалва бездействието на орган по изпълнението след изтичането на седем дни от подаването на искане за извършване на изпълнително действие (чл. 296, ал.2).

Обявяването (прогласяването) на нищожност на административен акт е средство за отстраняване на незаконосъобразни административни актове, засегнати от много тежък, нетърпим от правната система порок. Общоприето е, че нищожният акт

<sup>4</sup> Вж. Димитров Д. Административен процес по общата и специалната клауза, С., 2002, с. 356 и сл.

<sup>5</sup> Канатова-Бучкова В. Нормативният административен акт, Асеновград, 2006, с. 21.

<sup>6</sup> Къндева Е. Оспорване на нормативни административни актове пред съд, Административно правосъдие, кн. 4/2003, с. 11.

не поражда целените от автора му правни последици. На нищожния акт не се дължи подчинение. Нищожният акт не може нито да бъде saniран, нито поправен като фактическа грешка, нито допълнително одобрен или потвърден от висшестоящ орган, тъй като той изначално не е юридически акт и не представлява годна юридическа основа на последващи „оздравителни“ мерки или процедури, които да го трансформират в законосъобразен акт на администрацията.<sup>7</sup> По тази причина в интерес на правната система и отгук в обществен интерес е той да бъде отстранен винаги, когато бъде открит без ограничение във времето.

Нашата правна система е натрупала последователна практика в разбирането, че нищожността трябва да се преследва без време (чл. 209, ал. 3 от отменения ГПК в редакция от ДВ, бр. 28 от 1983 г. по отношение на възможността да се иска преглед по реда на надзора на нищожно съдебно решение; чл.37 от отменения ЗАП). По съществото си оспорването на нищожен акт е установителен иск, а тези иски не са ограничени във времето.

Съдът също може да обяви нищожността на оспорения административен акт. Административният акт е публично правен акт, издаден от държавен орган. Затова тогава, когато актът е засегнат от толкова тежък порок, че той е основание за нищожността му, обявяването и отстраняването на акта става и служебно, без това да е основният предмет на делото.

Възможността за защита срещу неоснователни без действия на администрацията по задължения за фактически действия по чл. 256-257 е едно от новите положения, уредени в АПК. В хипотезата на чл. 257, ал. 1 става дума за онези задължения за фактически действия, които възникват за административния орган без заинтересованото лице да прави искане за извършването им, и които административният орган безпричинно не изпълнява. Тези задължения възникват както от закон, така и подзаконов нормативен акт.<sup>8</sup> Целта на тези нововъведени производства е осигуряването на по-широка защита на гражданите и организациите срещу неправомерната дейност на администрацията. Общественият интерес изисква всички неоснователни без действия на администрацията да се разглеждат като безсрочно атакуеми – спрямо бездействието на администрацията трябва да се проявява завишена нетърпимост.

**Изводът, който се налага е, че при всички тези производства засягането на обществените интереси е по-голямо, отколкото засягането и застрашаването на индивидуални права и свободи. Това мотивира законодателя да остави неограничена възможност за отстраняване на такива неправомерности, когато и където бъдат открити. Тази е и ролята на института на безсрочното оспорване в рамките на административното правосъдие.** Разбира се, чрез защитата на действащата в страната законност става възможна и защитата на отделните права и интереси на гражданите и организациите. Защитата на признатите от закона субективни права и интереси е всъщност защита на законността в правовата държава.

Но за разлика от тези акцесорни правни институти, производството по оспорване на нормативни административни актове е твърде важно и с голямо обществено значение и затова обективният характер на административното правосъдие намира най-ярка проява именно при тази форма на съдебен контрол над администрацията. Чрез административното правосъдие на съдебната власт се вменява задължението да огра-

<sup>7</sup> Къндева Е. Обявяване на нищожност на административни актове от съда, Административно правосъдие, кн. 6/2007, с. 7.

<sup>8</sup> Вж. Раданов В. Срокът за оспорване на неоснователните без действия на администрацията, Административно правосъдие, кн. 3/2007, с. 7-21.

ничава изпълнителната власт, като контролира законосъобразността на нейните актове и действия. Съдебният контрол се явява мярка за законност, която трябва да се зачита и използва при издаването и изпълнението на различните административни актове. Едновременно с това чрез съдебния контрол се разкриват слабости и недостатъци в апарата на изпълнителната власт, което дава повод за усъвършенстване на административната дейност, а също и за търсене на отговорност на служителите, които са допуснали нарушаване на закона. Изпълнителната власт трябва да бъде спирана винаги, когато с подзаконовите си нормативни актове нарушава законовите правни норми, без това да е обвързано с ограничаващи процесуални срокове. Принципът на върховенството на закона по отношение на всички правни актове съставлява една от главните черти на правното регулиране на системата на обществените отношения. Да не забравяме, че институтът на административното правосъдие – един от най-демократичните правни институти, възниква във Франция в периода на буржоазната революция като резултат от борбата на идващата на власт буржоазия срещу феодалния чиновнически апарат.

В заключение нека да си припомним думите на проф. Емилия Къндева, която убедено вярваше, че „възможността за обжалване на подзаконовите нормативни административни актове пред съда е мощно средство за „възпиране” и контролиране на изпълнителната власт в прилагането на принципа за разделение на властите”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Къндева Е. Административно правосъдие, С., 2006, с. 304.