

Предмет на силата на пресъдено нещо на решенията по същество при съдебно оспорване на административни актове

Валери Раданов

The Object of the Force of Res Judicata of the Judgments on the Merits upon Contestation of Administrative Acts before a Court: *The paper grounds the conclusion that the above mentioned object is the validity of two administrative acts – the act, which is contested before the court, and the act, which is issued by the court through a judgments on the merits.*

Key words: *Force of Res Judicata, Object, Judgments on the Merits.*

Разпоредбата на чл. 302 ГПК предписва, че влязлото в сила решение на административен съд е задължително за гражданския съд относно това дали административният акт е валиден и законосъобразен. Цитираната разпоредба урежда зачитането на силата на пресъдено нещо (СПН), произтичаща от решенията по съдебно оспорване на административни актове. За да стане ясно обаче какво точно трябва да бъде зачетено, законодателят е посочил предмета на СПН – *законосъобразността и валидността* на административния акт. Нормативната терминология не е особено прецизна, но, въпреки това, от текста на чл. 302 ГПК може да бъде изведена следната мисъл: решенията по оспорване на административни актове потвърждават или отричат със СПН *нищожността и/или унищожаемостта* на атакувания пред съда административен акт¹³¹. Съдебните решения обаче понякога не се изчерпват само с отмяната или обявяването на нищожността на даден административен акт. Чл. 173, ал. 1 АПК урежда една процесуална хипотеза, при която съдът извършва и нещо повече, а именно, той „решава делото по същество“. С оглед на това възниква въпросът: какъв е предметът на СПН на решенията по същество? Дали тези решения не се характеризират с по-специфични обективни предели в сравнение с решенията, които реализират само контролно-отменителните правомощия на съда?

Отговорът на поставения по-горе въпрос предполага изясняването на правната природа на решението по същество. В литературата се приема, че това решение представлява един комплексен юридически акт, тъй като той инкорпорира два различни по своето юридическо естество актове¹³². Единият от тези актове безспорно е правораздавателен – с него се решава спорът за законосъобразността на оспорения административен акт (обявява се нищожността на акта или се постановява неговата отмяна). Относно правната природа на другия акт обаче в доктрината има разногласие. Някои автори поддържат тезата, че, макар да става дума за част от съдебното решение, с тази част се решава по същество материалноправния въпрос, предмет на производството пред административния орган, и следователно тя представлява един административен акт, който замества отменения, респ. обявения за нищожен,

¹³¹Предмет на спорове е въпросът в какво точно се заключава установяването на съществуването или несъществуването на нищожността, респ. унищожаемостта, на административния акт – дали се установяват факти или правни последици. Поддържам становището, че предмет на силата на пресъдено нещо са правните последици на пороците, засегнали административния акт. Тези правни последици могат да се изразят в едно правно качество (нищожността на административния акт) или в едно субективно право (преобразуващото право на отмяна на административния акт) – вж. *Сталев, Ж.* Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. С.: Сиела, 2007, с. 391, 395; *Лазаров, К.* Правно действие (правни последици) на съдебното решение в административния процес. – В: Административно право и административен процес. Сборник статии. С.: Феня, 2003, с. 220; *Раданов, В.* Нищожността на административния акт като предмет на силата на пресъдено нещо. – В: Съвременно право – проблеми и тенденции. С.: Сиби, 2011, 80 – 92.

¹³²Вж. *Лазаров, К.* Основания за отмяна на административните актове и правомощия на съда в административния процес (Анализ на практиката на Върховния административен съд). – В: Административно право и административен процес. Сборник статии. С.: Феня, 2003, 313 – 314.

административен акт¹³³. Застъпва се обаче и едно друго становище: „Решението на съда по административно дело е съдебен, а не административен акт, даже и когато решава административноправния въпрос по същество.“¹³⁴

Ако се възприеме буквалния изказ на първото становище, ще трябва да се отрече каквато и да била СПН на частта от решението, с която се решава материалноправния въпрос, предмет на производство пред административния орган, тъй като тази част представлява административен акт. Това обаче би означавало, че при издаването на този административен акт съдът действа само и единствено като административен орган и изобщо не разрешава юридически спорове. Подобен извод е очевидно неприемлив. Целта на правораздавателния процес да се прекрати окончателно възникналият между страните правен спор. Тази цел би била постигната половинчато, ако решенията по същество разрешават правния спор относно атакувания по съдебен ред акт, но не и правния спор относно административния акт, издаден от съда. Би трябвало СПН да ликвидира споровете по отношение и на двата акта. За да ги ликвидира, обаче е необходимо частта от решението, с която съдът се произнася по същество, да съдържа не само един административен акт, но и един правораздавателен акт, който разбира се поражда СПН.

Така формулираната теза не е чужда на някои от авторите, които развиват първото становище. Това проличава от следната мисъл на проф. К. Лазаров: „Когато административният процес не е само контролно-отменителен, а и по същество, присъденото нещо на правораздавателния акт обхваща от обективна страна не само произнасянето по спора за законосъобразността на обжалвания административен акт, но в хипотезата, когато съдът отмени този акт и реши делото по същество, – и решените спорни материалноправни въпроси (...). Силата на присъдено нещо ще е пречка за пререшаването както на спора за законосъобразността на административния акт, така и решените от съда след отмяната на акта спорни материалноправни въпроси (въпросите „по същество“).“¹³⁵ Макар цитираният автор да поддържа схващането, че в частта, с която се решава въпроса по същество, решението представлява административен акт, той приема и друго – че тази част от решението поражда СПН. Следователно не става дума просто за един издаден от съда административен акт. Очевидно правораздавателната същност на съдебното решение се проявява както при отмяната, респ. обявяването на нищожността, на даден акт, така и при решаването на делото по същество, т.е. при издаването на административен акт от съда. С други думи, в първата си част решението представлява юрисдикционно волеизявление, а във втората – съчетание от юрисдикционно и административно волеизявление.

Щом като обаче са налице две юрисдикционни волеизявления, всяко от тях поражда СПН. Въпросът е до какво се свежда предметът на СПН, породен от второто волеизявление (волеизявлението, с което се решава делото по същество). Цитираният по-горе пасаж на проф. К. Лазаров предлага отговор на поставения въпрос. Според автора предметът на СПН, породена от съдебното решение по същество, обхваща спорните материалноправни въпроси, съставляващи предмет на производството по издаване на административни актове. За да се провери така формулираната теза обаче трябва да се изясни до какво се свеждат гореспоменатите материалноправни въпроси, т.е. да се очертае по-конкретно предмета на производството по издаване на административни актове.

¹³³ Вж. Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. С.: Сиела, 2009, 247 – 248; Димитров, Д. Административен процес. Обща част. Специална част. Първо издание. С.: Сиби, 1993, с. 111; Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 344.

¹³⁴ Къндева, Е. Административно правосъдие. С.: Сиела, 2006, с. 251.

¹³⁵ Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С.: Българска академия на науките, 1978, с. 109.

Според едно от становищата в правната литература, предмет на производството пред административния орган могат да бъдат субективни права или правни интереси на определени правни субекти или създаването на задължения за тези субекти¹³⁶. Това становище би могло да се изтълкува в смисъл, че правата и задълженията, които се създават или засягат от административния акт, са предмет на производството по издаване на този акт, Следователно, когато с решението по същество се издава например един конститутивен административен акт, СПН ще трябва да обхване правните последици, произтичащи от акта. Подобен извод обаче би се натъкнал на сериозни възражения, свързани с разграничаването на СПН и конститутивното действие. СПН винаги важи за едно съществуващо в миналото правно положение, а конститутивното действие е насочено към бъдещето¹³⁷. СПН само удостоверява дадено правоотношение, без да го поражда, а конститутивното действие се състои тъкмо в пораждането на правоотношението¹³⁸. Освен това СПН е практически ненужна по отношение на предмета на конститутивния ефект¹³⁹, тъй като последният има действие спрямо всички, т.е. неговите предели са много по-широки от тези на СПН, която обвързва поначало само определен кръг лица – страните по делото¹⁴⁰. Следователно субективните права, правните задължения и законните интереси, попадащи в обсега на правната промяна, не могат да бъдат включени в предмета на СПН на съдебното решение, заместващо един конститутивен индивидуален административен акт.

Относно предмета на производството по издаване на административния акт може да се формулира и друга теза. В тази връзка е уместно да се цитира следното: „С административния акт органът осъществява или свое преобразуващо субективно право, или свое правно задължение, съответстващо на субективно право на гражданин или организация, едностранно да създаде или прекрати права и/или задължения за адресата на акта. Това негово субективно право или правно задължение съществува преди, във и независимо от производството по издаване на административния акт, което е призовано единствено да го установи¹⁴¹ и чрез крайния си акт да предизвика произтичащата от него правна промяна или да я откаже^{142, 143}. Цитираният пасаж, макар да не назовава изрично предмета на производството пред административния орган, го очертава достатъчно ясно. След като в рамките на това производство трябва да бъде установен един елемент от материалноправната действителност, който съществува „преди, във и независимо от производството“, логично е да се приеме, че тъкмо този елемент е предмет на производството пред административния орган. Въпросният елемент се свежда до материалното правомощие (правото и задължението) на административния орган да засегне посредством издаването на административен акт определени субективни права или законни интереси или да създаде субективни права или правни задължения. Това е предметът на производството по издаване на административни актове. Ако коментираният предмет

¹³⁶Вж. Тодоров, И. Индивидуалният административен акт по АПК. С.: Сиела, 2007, с. 97.

¹³⁷Вж. Сталев, Ж. Цит. съч., 176 – 177.

¹³⁸Вж. пак там, 175 – 176.

¹³⁹Вж. пак там, с. 365.

¹⁴⁰Вж. Силянковски, Д. Гражданско съдопроизводство. Том втори. Производство пред първата инстанция. Трето издание. С.: Университетско издателство, 1948, с. 254; Силянковски, Д., Ж. Сталев. Граждански процес. Том I. С.: Наука и изкуство, 1958, с. 263; Сталев, Ж. Цит. съч., 174 – 176.

¹⁴¹За необходимостта от установяването на материалното административно отношение в производството по издаване на административния акт пише също и Тодоров, И. Издаване на индивидуални административни актове. С.: Сиела, 2004, с. 176, 177, 179, 180, 229 (бележката под линия е моя – В. Р.).

¹⁴²В правната литература сполучливо се изтъква, че посредством административния акт, който приключва административното производство, се реализира установеното в производството административно правоотношение – вж. Тодоров, И. Цит. съч., с. 176, 177, 192 (бележката под линия е моя – В. Р.).

¹⁴³Пенчев, К. и др. Цит. съч., с. 302.

бъде разгледан като правоотношение, към него ще трябва да се добави корелативно съответстващите на гореописаното материално правомощие права, респ. задължения, на заинтересованите лица. Така например, ако от главния архитект на общината, респ. главния архитект на района, бъде поискано издаването на разрешение за строеж (чл. 148 ЗУТ), в рамките на административното производство главният архитект ще трябва да установи материалноправните измерения на своето правомощие. Тези измерения се простират в две насоки. Първо, дали той изобщо разполага с правото и задължението да се произнесе по искането, и второ, какво е конкретното съдържание на това право и задължение – да се издаде поисканото разрешение или да се откаже издаването му. Установяването на въпросното право и задължение (правомощие) ще е равносилно на констатиране и на корелативно свързаното с него субективно материално право. Последното може да бъде правото на молителя да изисква издаването на разрешение за строеж или правото на заинтересованите лица, които биха били засегнати неблагоприятно от разрешението, да изискват отказ за неговото издаване. Ако главният архитект се окаже носител на материалното задължение за издаване на разрешението за строеж, ще е налице и субективното материално право да се претендира издаването на разрешението. Ако ли пък се установи, че законът задължава главният архитект да откаже издаване на разрешението за строеж, тогава ще може да се направи извод за съществуването на субективното материално право да се изисква отказ за издаване на разрешението. Тези материални субективни права, от една страна, и материалното правомощие¹⁴⁴ на главния архитект, от друга страна, формират съдържанието на материалното правоотношение, което предхожда производството по издаване на строително разрешение, формира предмета на производството и обуславя конкретното съдържание на административния акт, с който приключва производството.

Тъй като предметът на производството по издаване на административни актове се свежда до материално правоотношение, на пръв поглед не съществува никаква пречка едно такова правоотношение да бъде обхванато от обективните предели на СПН. Възниква обаче въпросът доколко това е необходимо и доколко съответства на целите на СПН. Последната е насочена към преустановяването на правен спор между определени лица. Материалното правоотношение, което формира предмета на производството по издаване на административни актове, не може да предизвика правен спор. Спорът възниква едва след реализацията на това правоотношение посредством издаването на съответния административен акт¹⁴⁵. Тогава настъпва и необходимостта от СПН, за да бъде разрешен спорът.

Гореизложените съображения показват, че предметът на производството по издаване на административни актове не би следвало да бъде включен в обективните предели на СПН, произтичаща от решението по същество. Въпросните обективни предели трябва да се съсредоточат само върху обект, който ще ликвидира правните

¹⁴⁴ Материалните правомощия трябва да се разграничават от процесуалните правомощия на административния орган, така както се разграничават материалноправната от процесуалната компетентност (относно дискусията в правната теория за това дали компетентността е процесуална категория и/или материалноправна – вж. *Тодоров, И.* Цит. съч., 228 – 229; *Зиновиева, Д.* Компетентност на административните органи. С.: Сиела, 2000, с. 13, и цитираните в тях източници). Битието на процесуалните правомощия е ограничено от рамките на съответното производство, докато материалното правомощие предхожда образуването на производството. Освен това процесуалните правомощия имат служебна функция спрямо материалното правомощие. Последното се реализира чрез упражняването на процесуалните правомощия. Продукт на неговата реализация е издаденият административен акт. Ако актът бъде опорочен вследствие нарушения при упражняването на процесуалните правомощия, ще е налице хипотезата на чл. 146, т. 3 АПК, а не тази на чл. чл. 146, т. 1 АПК. Последната касае само материалното правомощие (подобни разсъждения при разграничаването на материалноправната от процесуалната компетентност развива *Тодоров, И.* Цит. съч., с. 228, 229, 232).

¹⁴⁵ Това е част от характеристиката на административното правосъдие – вж. *Стайнов, П.* Административно правосъдие. Фототипно издание. С.: Българска академия на науките, 1993, 38 – 39

спорове относно издадения от съда административен акт. А тези спорове могат да бъдат преустановени, само ако се формира СПН относно действителността на този акт. Това съждение ни насочва към следния извод: съдебното решение по същество установява със СПН, че, административният акт, който то съдържа, нито е нищожен, нито е възникнало право на отмяна спрямо него.

Така формулираният извод свежда отговора на поставения в началото на изложението въпрос отново до легалните контури на предмета на СПН, заложили в чл. 302 ГПК. С други думи, независимо дали става дума за решение по същество или за контролно-отменително решение, СПН винаги установява съществуването или несъществуването на нищожността и/или унищожяемостта на конкретен административен акт. Единствената особеност, за която трябва да се държи сметка, е, че предметът на СПН, породена от контролно-отменителните решения, се ограничава само до действителността или недействителността на издадения от административния орган и оспорения пред съда административен акт, докато предметът на СПН, с която се ползва решението по същество, обхваща не само недействителността на оспорения акт, но и действителността на издадения със самото решение административен акт.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Димитров, Д. Административен процес. Обща част. Специална част. Първо издание. С.: Сиби, 1993.

[2] Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. С., Сиела, 2000.

[3] Къндева, Е. Административно правосъдие. С.: Сиела, 2006.

[4] Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. С.: Сиела, 2009.

[5] Лазаров, К. Въпроси на административния процес. С.: Българска академия на науките, 1978.

[6] Лазаров, К. Основания за отмяна на административните актове и правомощия на съда в административния процес (Анализ на практиката на Върховния административен съд). – В: Административно право и административен процес. Сборник статии. С.: Феня, 2003.

[7] Лазаров, К. Правно действие (правни последици) на съдебното решение в административния процес. – В: Административно право и административен процес. Сборник статии. С.: Феня, 2003.

[8] Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006.

[9] Раданов, В. Нищожността на административния акт като предмет на силата на пресъдено нещо. – В: Съвременно право – проблеми и тенденции. С.: Сиби, 2011.

[10] Силяновски, Д., Ж. Сталев. Граждански процес. Том I. С.: Наука и изкуство, 1958.

[11] Силяновски, Д. Гражданско съдопроизводство. Том втори. Производство пред първата инстанция. Трето издание. С.: Университетско издателство, 1948.

[12] Стайнов, П. Административно правосъдие. Фототипно издание. С.: Българска академия на науките, 1993.

[13] Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. С.: Сиела, 2007.

[14] Тодоров, И. Издаване на индивидуални административни актове. С.: Сиела, 2004.

[15] Тодоров, И. Индивидуалният административен акт по АПК. С.: Сиела, 2007.

а контакти:

Валери Раданов, Административен съд – Силистра,
e-mail: valeri.radanov@gmail.com