

PRECLUDING EFFECT OF THE FORCE OF RES JUDICATA, ARISING FROM THE COURT DECISION ON CHALLENGING AGAINST AN ADMINISTRATIVE ACT⁸⁶

Valeri Radanov

Administrative Court of Silistra

E-mail: valeri.radanov@gmail.com

Abstract: *The paper examines the precluding effect of the force of res judicata, arising from the court decision on challenging an administrative act, in perspective of its addressees and subject matter.*

Keywords: *Precluding Effect, Res Judicata, Administrative Procedure.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Силата на пресъдено нещо (СПН) на съдебното решение по оспорване на административен акт (СРОАА) установява материалноправното положение⁸⁷, съществувало към момента на приключването на устните състезания в последната инстанция по съществото⁸⁸ на делото⁸⁹. Това е процесуален принцип, касаещ темпоралните предели на СПН. Необходимо следствие от въпросния принцип е тъй нареченото преклудиращо действие (ПД)⁹⁰ на СПН⁹¹. В рамките на настоящото изложение ще бъде направен опит да се отразят основните характеристики на ПД на СПН, произведена от СРОАА, като за отправната точка ще бъде използвана теорията на проф. Ж. Сталев за СПН.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Проф. Ж. Сталев предлага следната дефиниция за ПД на СПН: когато към определен момент със СПН се разреши съдебният спор относно съществуването на дадено материално право, отреченото право не може повече да се претендира и признатото право не може повече да се оспорва въз основа на факти, които са възникнали преди този момент⁹². Авторът пояснява тази своя дефиниция от гледна точка на страните по делото така: „[...] ПД на СПН [...] важи

⁸⁶ На български език заглавието на доклада е следното: „Преклудиращото действие на силата на пресъдено нещо, произтичаща от съдебното решение по оспорване на административен акт“.

⁸⁷ Когато съдът се произнася по спор относно законосъобразността (действителността) на административен акт, установяването на материалноправното положение се свежда до потвърждаване или отричане със СПН на правните последици, породени от пороците на акта (за аргументи в подкрепа на тази теза вж. Раданов, В., 2013. Съдържание на силата на пресъдено нещо на решението по оспорване на административен акт. – В: Развитие на правото в глобализацията се свят. Юбилеен сборник. София: Издателство „Фенея“, с. 428 – 441).

⁸⁸ В случая „инстанцията по същество“ не бива да се свързва със съда, разполагащ с ревизионното правомощие да реши делото по същество в хипотезата на чл. 222, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) – обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006, изм. ..., изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 19.02.2021 г., – а с инстанцията, упражняваща въззивното правомощие да реши по същество спора относно законосъобразността на административен акт след събиране на доказателства по същество и формиране на собствени фактически изводи по същество (в подобен смисъл вж. определение № 3080 / 01.03.2012 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм.д. № 957 / 2012 г., VII о.).

⁸⁹ Вж. Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, 2006. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София: Издателство „Сиела“, с. 341 – 342, 424, 495 – 496; решение № 11887 / 07.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 4521 / 2016 г., II о.; решение № 7684 / 24.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 809 / 2016 г., II о.; решение № 16099 / 20.12.2018 г. на ВАС по адм.д. № 7279 / 2018 г., II о.

⁹⁰ Проф. Д. Силиановски използва сходен термин, за да означаи същото понятие – „преклузивно действие“ (вж. Силиановски, Д., Ж. Сталев, 1958. Граждански процес. Том I. София: Издателство „Наука и изкуство“, с. 443).

⁹¹ Вж. Сталев, Ж., 2007. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. София: Издателство „Сиела“, с. 262.

⁹² Вж. Сталев, Ж. Цит. съч., с. 259, 261.

спрямо ответника по уважен положителен установителен, осъдителен или конститутивен иск, както и за ищеца по отхвърлен отрицателен установителен иск”⁹³.

Горещитираното пояснение на проф. Ж. Сталев представя основно положение в исковия процес, чиито следствия са следните: ответникът трябва да изчерпи във висящото производство всички свои възражения срещу предявеното от ищеца право; същото важи и за ищеца по отрицателен установителен иск – той трябва да изчерпи всички свои възражения срещу оспорваното право на ответника по висящото дело⁹⁴. Това означава, че, когато става дума за положителен иск, ищецът нито е задължен да предяви всички притезания, които се конкурират помежду си относно претендираната престация, нито носи процесуалната тежест да се позове на всички основания, с които алтернативно може да бъде обосновано спорното право, т.е. онова, което ищецът не е предявил, не се преклудира; всички възражения на ответника срещу уважения положителен иск обаче се преклудират⁹⁵. Противното важи за случая, когато съдът отхвърля отрицателен установителен иск; тогава не възраженията на ответника, а възраженията на ищеца срещу правото, към чието отричане със СПН той се стреми, биват преклудирани⁹⁶. Или, казано с други думи, ПД на СПН има за своя адресат ответника по уважен положителен иск, но не и ищеца; и обратно – ПД не се отнася до ответника по уважен отрицателен установителен иск, а само до ищеца.

Така очертаните от проф. Ж. Сталев контури на ПД – от гледна точка на страните в исковия процес – трябва да бъдат пренесени върху територията производствата по оспорване на административни актове. В тази връзка трябва да се постави следният въпрос: на коя хипотеза в исковия процес може да се приравни подаването на жалба, респ. протест, срещу административен акт – хипотезата на предявяване на положителен иск или на хипотезата на предявяване на отрицателен иск?

При търсенето на отговор на поставения въпрос трябва да се има предвид, че пълно тъждество между жалбите, респ. протестите, и исковете няма. Не би и могло да има, защото исковете попадат в областта на предварителното (*a priori*) правосъдие; на последното противостои последващото (*a posteriori*) правосъдие, което се развива по жалба и протест за преустановяване на едно вече създадено – посредством административен акт – противозаконно положение⁹⁷. Същевременно трябва да се отбележи, че жалбите и протестите срещу административни актове проявяват сходство и спрямо положителните, и спрямо отрицателните искове. Така например оспорването, насочено към отмяната на административен акт, прилича на положителен конститутивен иск, тъй като с него се предявява материалното потестативно право на отмяна. От друга страна обаче всички жалби и протести – независимо от това дали с тях се претендира отмяната и/или обявяването на нищожността на административен акт – имат за своя крайна цел отричането на породените от акта правни последици, което напомня на отрицателните искове.

Изложените в предходния абзац разсъждения сочат, че приликите и разликите между иска и оспорването на административен акт не могат да бъдат определящи, за да се обоснове дали ПД на СРОАА е аналогично на ПД на решенията по отрицателни искове или на решенията по положителни искове. Поради тази причина трябва да се изходи от това коя теоретична схема на ПД обслужва най-пълноценно онова проявление на СПН, което се означава с термина „непререшаемост“. Защото именно непререшаемостта би била компрометирана, ако не съществуваше ПД на СПН⁹⁸.

Когато става дума за свързаната с СРОАА непререшаемост, не бива да се забравя, че тя обвързва само правните субекти, които са упражнили своето право на жалба или протест срещу

⁹³ Сталев, Ж. Цит. съч., с. 261.

⁹⁴ Вж. пак там, с. 262 – 263.

⁹⁵ Вж. пак там, с. 267.

⁹⁶ Вж. пак там, с. 263.

⁹⁷ Вж. Стайнов, П., 1993. Административно правосъдие. Фототипно издание. София: Издателство на Българската академия на науките, с. 38 – 39, 74, 618.

⁹⁸ Вж. Сталев, Ж. Цит. съч., с. 262.

административния акт⁹⁹. Ето защо именно по отношение на тези субекти трябва да се прояви ПД на СПН (останалите субекти така или иначе не биха могли да предизвикат пререшаване на правния спор, така че спрямо тях би ПД би било безпредметно). Това означава, че положението на жалбоподателя, респ. на протестиращия прокурор, наподобява в известна степен положението на ищеца по отрицателен иск, т.е. оспорващият е длъжен да изчерпи всички основания за оспорване срещу атакувания административен акт в рамките на висящото дело, което е предизвикал посредством подадената от него жалба или протест (за автора на административния акт важи обратното – ако съдът приеме издадения на базата на определен факт административен акт за незаконосъобразен, това не води до преклузия на всички останали факти, на които административният орган би могъл да основе административен акт с идентична разпоредителна част). Всички непредявени основания за оспорване биват преклудирани (обратното би довело до неприемливата теза, че оспорващата страна може повторно да атакува същия административен акт, позовавайки се на непредявени в първия процес факти)¹⁰⁰. Същото се отнася и до основанията за оспорване, по които съдът е пропуснал да се произнесе, макар да са били предявени от активно легитимираната страна, и по които той дължи служебно произнасяне по силата на чл. 168, ал. 1 АПК, ако те не са били предявени от страната. Наличието на такъв пропуск за произнасяне би могъл да доведе до неправилност на съдебното решение. Ако обаче последното влезе в сила, неговата неправилност не представлява пречка за пораждането на ПД на СПН.

В обобщение: ПД на СПН, произтичаща от окончателно СРОАА, обхваща всички основания за оспорване по чл. 146 АПК, относно които съдът не се е произнесъл. Причините за липсата на произнасяне могат да бъдат различни – неизпълнение на служебното задължение чл. 168, ал. 1 АПК, неизпълнение на задължението за обсъждане доводите на оспорващата страна или невъзможност на съда да узнае за съществуването на дадено отменително

⁹⁹ Непререшаемостта създава пречка за повторното образуване на съдебно производство по оспорване на даден административен акт, след като съдът се е произнесъл веднъж с влязло в сила решение по жалба или протест срещу този акт. Административният орган и субектите, които черпят изгодни правни последици от административния акт, не разполагат с право на оспорване срещу акта поради липса на правен интерес от такова оспорване; така че те поначало се намират в независеща от силата на пресъдено нещо юридическа невъзможност да подновят правния спор пред съда чрез подаване на жалба срещу съдебно проверения административен акт и поради тази причина би било напълно ненужно да се третира като адресати на непререшаемостта.

¹⁰⁰ Вж. Пенчев, К. и др. Цит. съч., с. 352.

Сходна хипотеза може да бъде открита в брачния процес. Съгласно чл. 322, ал. 1 ГПК, при иск за развод ищецът е носител на задължението да предяви всички основания за дълбокото и непоправимо разстройство на брака, като при неизпълнение на това задължение въпросните основания вече не могат да бъдат предявени посредством нов иск за развод. Проф. Ж. Сталев счита, че тук иде реч за преклузия на основанията за развод, но тази преклузия се дължи не на СПН, а на принципа за еднократност на брачния процес; авторът все пак посочва, че ВС застъпва противното становище, обяснявайки преклузията със силата на пресъдено нещо по брачни дела (вж. Сталев, Ж. Цит. съч., 268 – 269; постановление № 1 / 1957 г., Пленум на ВС). Проф. Б. Яновски принципно се съгласява с позицията на проф. Ж. Сталев и все пак не пропуска да изрази някои свои резерви към тази позиция, с които практически я отрича изцяло. Той пише следното: „След като е бил отхвърлен един брачен иск със СПН на едно основание, невъзможност да се води друг брачен иск [...] на друго основание. Това е вече забрана не да се отрича правото, а да се претендира правото. Това е, разбира се, нещо различно от [...] ПД. [...] и все пак не съвсем различно. Не съвсем различно, защото то също е забрана за навеждане по-нататък предхождащи СПН факти. [...] Така че тая забрана идва да стабилизира съдебното установяване също така, както го стабилизира ПД на СПН спрямо възразенията. [...] Или фактически имаме преклудирание, само че [...] за активната страна [...] и оттам проява на *друг, втори вид ПД, установено вече по изключение* [к.м. – В.Р.]“ (Яновски, Б., 1975. Преклудирашото действие на силата на пресъдено нещо и фактите били неизвестни на възразяващата страна. – Социалистическо право, № 7, с. 21 – 22).

С оглед на изложеното в предходния абзац и най-вече предвид разсъжденията на проф. Б. Яновски, може да се каже, че на процесуалната правна мисъл, макар и “по изключение“, не е чужда идеята за преклудирание на факти по отношение на активната страна, която претендира правни последици, т.е. ПД на СПН не е свързано неизменно и непоколебимо само с фактите, посредством които пасивната страна се стреми да отрече претендираните от нейния процесуален противник правни последици. Следователно, дори оспорването на административен акт да се отъждестви изцяло с положителен установителен иск (когато става дума за нищожност на акта) или с конститутивен (положителен) иск (в хипотезата на унищожаемост на акта), преклудирането на непредявените от оспорващата страна основания за недействителност на административния акт няма да е нещо непознато и фрапиращо иновационно за теорията и юриспруденцията.

основание, което не е било известно на оспорващата страна или ѝ е било известно, но тя не се е позовала на него, докато делото е било висящо. Във всеки случай, независимо от причината за непроизнасяне на съда, СПН предизвиква преклудирането на всички основания за оспорване, които не са обхванати от съдебното решение, и поради тази причина оспорващата страна вече не може да се позове на тях, за да предизвика ново дело относно незаконосъобразността на същия административен акт.

Така формулираното обобщение се нуждае от няколко уточнения.

На първо място, без значение за обхвата на ПД на СПН е това дали става дума за факти по чл. 146 АПК, обуславящи нищожност или унищожаемост на административния акт, тъй като съдебната проверка служебно се разпростира върху всички форми на недействителност (арг. чл. 168, ал. 1 – 2 АПК)¹⁰¹ и поради тази причина преклузията настъпва и спрямо основанията за нищожност, и спрямо основанията за унищожаемост. Единствено в случая, когато е изтекъл срокът за предявяване унищожаемостта на административния акт, ПД на СПН ще се ограничи до основанията за нищожност.

На второ място, основания за оспорване по чл. 146 АПК от темпорална гледна точка са факти, настъпили до датата на издаване на административния акт, тъй като, съгласно чл. 142, ал. 1 АПК, съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му, а процесуалните факти така или иначе приключват със самото издаване. По изключение е възможно да настъпят последващи факти – в интервала от време след издаването на административния акт до приключването на устните състезания в последната инстанция по същество, – които са от значение за законосъобразността на акта и които трябва да бъдат взети предвид от съда (арг. чл. 142, ал. 2 АПК). Тези последващи факти обаче трябва да действат ретроактивно спрямо момента на издаването на административния акт, променяйки правното положение към този момент, било като санират акта, било като го превръщат в нищожен или унищожаем¹⁰². Това означава, че всички останали факти, настъпили в периода от издаването на административния акт до приключването на устните състезания в последната инстанция по същество, дори да имат отношение към правните последици на административния акт и тяхната реализация, не оказват влияние върху законосъобразността на акта и поради тази причина не се преклудират. Така например, ако по време на висящо дело по оспорване на административен акт се променят обстоятелствата така, че изпълнението на акта се окаже обективно невъзможно¹⁰³, това няма да е основание за недействителност на акта, а основание за предявяване на отрицателен установителен иск по чл. 292 АПК, чрез който да се констатира, че породеното от акта задължение е преустановило своето съществуване. Ако обаче невъзможността за изпълнение произтича от факт, съществувал към момента на издаването на административния акт, тогава този факт би бил релевантен за недействителността на акта и би могъл да се преклудира, ако остане извън „полезрението“ на съда.

На трето място, по един малко различен начин са сложени нещата, когато се отхвърля жалба или протест срещу мълчалив административен акт. Защото тогава обхватът на съдебната проверка е ограничен само до материалната законосъобразност на акта¹⁰⁴. Следователно ПД на СПН също ще бъде ограничена само до факти, касаещи материалната законосъобразност.

¹⁰¹ Вж. Пенчев, К. и др. Цит. съч., с. 334 – 335.

¹⁰² Вж. пак там, с. 295.

¹⁰³ Такъв би могъл да бъде случаят, в който – на основание чл. 405а, ал. 4, изпр. 1 КТ – контролните органи на инспекцията по труда са дали предписание на работодателя да предложи на работника или служителя сключване на трудов договор, но работникът или служителят почине, преди да е приключило съдебното оспорване на предписанието (вж. адм.д. № 2563 / 2022 г. на ВАС, висящо към момента на изготвянето на настоящия доклад).

¹⁰⁴ В този смисъл вж. Костов, М., 1975. За правната същност на отказите на администрацията и за контрола върху тях. – Правна мисъл, № 6, с. 42; Лазаров, К., И. Тодоров, 2009. Административен процес. София: Издателство „Сиела“, с. 166 – 167; Раданов, В., 2011. Отново за мълчаливите административни актове. – Съвременен право, № 4, с. 26 – 36; решение № 5896 / 21.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2074 / 2008 г., II о.; решение № 13007 / 03.11.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5625 / 2009 г., IV о.; решение № 2742 / 01.03.2010 г. на ВАС по адм. д. № 1052 / 2010 г., IV о. По-различно е становището на Зиновиева, Д., 2009. Дискусии тези в

На четвърто място, това, че факти, преставяващи поводи за оспорване на даден административен акт, не са били известни на активно легитимираната страна до приключването на устните състезания в последната инстанция по същество, не е причина за изключването на тези факти от обхвата на ПД на СПН¹⁰⁵. Обратното би означавало, че тези факти биха могли да послужат като основания за подаването на повторна жалба или протест срещу същия административен акт. Законът обаче допуска не подаването на повторна жалба или протест, а предявяването на искане за отмяна на влязло в сила съдебно решение (чл. 237 и сл. АПК), в случай че „се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната“ (чл. 239, т. 1 АПК). Това означава, че законодателят е предпочел, вместо да ограничи ПД на СПН, да уреди възможност за преодоляването на порочно формираната СПН¹⁰⁶.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПД на СПН, произтичаща от СРОАА, извършва онова, което проявленията на самата СПН (установително действие, регулиращо действие и непререшаемост) не успяват да постигнат. Защото непререшаемостта приключва правния спор с оглед на основанията за недействителност на административния акт, по които съдът се е произнесъл, докато ПД на СПН предотвратява правния спор по ония основания за недействителност, относно които съдът – било поради свой пропуск или пропуск на оспорващата страна – не е обективизирал произнасяне. По този начин ПД подsigурява постигането на целта на СПН, а именно – въдворяване на правен мир между страните по делото посредством създаването на абсолютна процесуална пречка за повторното обжалване или протестиране на един и същ административен акт.

REFERENCES

- Kostov, M., 1975. On the legal essence of the administration's refusals and on their control. – Legal Thought, No. 6 (**Оригинално заглавие:** Костов, М., 1975. За правната същност на отказите на администрацията и за контрола върху тях. – Правна мисъл, № 6).
- Lazarov, K., I. Todorov, 2009. Administrative process. Sofia: Siela Publishing House (**Оригинално заглавие:** Лазаров, К., И. Тодоров, 2009. Административен процес. София: Издателство „Сиела“).
- Penchev, K., I. Todorov, G. Angelov, B. Yordanov, 2006. Administrative procedural code. Commentary. Sofia: Siela Publishing House (**Оригинално заглавие:** Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, 2006. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София: Издателство „Сиела“).
- Radanov, V., 2011. Again about silent administrative acts. – Contemporary Law, No. 4 (**Оригинално заглавие:** Раданов, В., 2011. Отново за мълчаливите административни актове. – Съвременно право, № 4).
- Radanov, V., 2013. Content of the res judicata of the decision on challenging an administrative act. – In: Development of law in a globalizing world. Jubilee collection. Sofia: Feneya Press (**Оригинално заглавие:** Раданов, В., 2013. Съдържание на силата на пресъдено нещо на решението по оспорване на административен акт. – В: Развитие на правото в глобализиращия се свят. Юбилеен сборник. София: Издателство „Феней“).
- Silyanovski, D., Zh. Stalev, 1958. Civil process. Volume I. Sofia: Science and Art Publishing House (**Оригинално заглавие:** Силяновски, Д., Ж. Сталев, 1958. Граждански процес. Том I. София: Издателство „Наука и изкуство“).

административното право и процес. София: Издателство „Сиела“, с. 50, според което спрямо мълчаливия акт не важи единствено изискването за съблюдаване на установената форма.

¹⁰⁵ Аналогично разбиране в областта на гражданския процес поддържат Сталев, Ж. Цит. съч., с. 266; Силяновски, Д., Ж. Сталев. Цит. съч., с. 444; Яновски, Б. Цит. съч., с. 14 – 15).

¹⁰⁶ В подобен смисъл вж. Сталев, Ж. Цит. съч., с. 266.

Stainov, P., 1993. Administrative justice. Phototype edition. Sofia: Publishing House of the Bulgarian Academy of Sciences (**Оригинално заглавие:** Стайнов, П., 1993. Административно правосъдие. Фототипно издание. София: Издателство на Българската академия на науките).

Stalev, Zh., 2007. Force of res judicata in the civil process. Sofia: Siela Publishing House (**Оригинално заглавие:** Сталев, Ж., 2007. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. София: Издателство „Сиела“).

Yanovski, B., 1975. The preclusive effect of res judicata and the facts were unknown to the objecting party. – Socialist Law, No. 7 (**Оригинално заглавие:** Яновски, Б., 1975. Преклудиращото действие на силата на пресъдено нещо и фактите били неизвестни на възразяващата страна. – Социалистическо право, № 7).

Zinovieva, D., 2009. Discussion theses in administrative law and process. Sofia: Siela Publishing House (**Оригинално заглавие:** Зиновиева, Д., 2009. Дискусионни тези в административното право и процес. София: Издателство „Сиела“).