

FRI-2B.313-1-L-12

THE RES JUDICATA EFFECT AND THE BINDING FORCE OF THE JUDICIAL INSTRUCTIONS TO THE ADMINISTRATIVE BODY ON THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF THE LAW⁵²

Valeri Radanov – PhD Student

Department of Public Law

Faculty of Law

University of Ruse “Angel Kanchev”

E-mail: valeri.radanov@gmail.com

Abstract: The report indicates the most important characteristics of the judicial instructions to the administrative body on the interpretation and application of the law. In view of these characteristics, the similarities and differences between the judicial instructions and the res judicata effect are explained; from a practical point of view, the most important difference is reduced to the following: in case of contradiction with the res judicata effect, the administrative act is always null and void, while in case of contradiction with the judicial instructions, the administrative act could be either null and void or voidable depending on the intensity of the violation that has been reached due to non-compliance with the instructions. At the end of the report, the interaction between the judicial instructions and the res judicata effect is briefly described.

Keywords: Res Judicata, Judicial Instructions, Administrative Process

ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно разпоредбата на чл. 173, ал. 2 във вр. с ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)⁵³, когато административният акт е издаден в условията на оперативна самостоятелност, когато е нищожен поради некомпетентност или когато естеството му не позволява решаването на въпроса по същество, съдът, след като обяви нищожността на акта или отмени акта, изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

Цитираната разпоредба урежда една възможна правна последица на съдебното решение, която по принцип възниква, когато съдът изпрати преписката на надлежния орган с цел издаването на нов административен акт. Тази правна последица съществува редом със силата на пресъдено нещо, която, също като указанията към органа, е задължителна за своите адресати и има пряко отношение към издаването на последващи административни актове. Така очертаната прилика между силата на пресъдено нещо и съдебните указания по чл. 173, ал. 2 АПК изисква изясняването на въпроса за разграничението и взаимодействието помежду им, което всъщност е и целта на настоящия доклад.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Обща характеристика на съдебните указания към административния орган по тълкуването и прилагането на закона

Проблематиката на силата на пресъдено нещо е в голямата си част изяснена от доктрината и юриспруденцията. Ето защо в настоящия доклад не е необходимо да се отделя място за охарактеризирането на тази сила. Обратното обаче важи за съдебните указания по чл. 173, ал. 2 АПК. С оглед на това в следващите редове ще бъдат накратко описани по-важните особености на въпросните указания, а именно – техният предмет, задължителност, адресат, източник, – за да стане възможно тяхното сравняване със силата на пресъдено нещо.

Правилото на чл. 173, ал. 2 АПК изисква съдебните указания да бъдат по тълкуването и прилагането на закона. С други думи, те трябва да посочат приложимия материален и/или

⁵² На български език заглавието на доклада е следното: „Силата на пресъдено нещо и задължителната сила на съдебните указания към административния орган по тълкуването и прилагането на закона“.

⁵³ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006, изм. ..., изм. и доп. ДВ, бр. 80 от 19.09.2023 г.

процесуален закон и да изясняват неговия точен смисъл⁵⁴. Не може обаче да се дават указания относно съдържанието на новия акт (арг. чл. 173, ал. 3 АПК)⁵⁵.

Друг съществен момент в текста на чл. 173, ал. 2 АПК е добавянето на атрибутивното прилагателно „задължителни“ към думата „указания“. Това означава, че административният орган е обвързан при издаването на новия административен акт (следващ по време съдебната отмяна или съдебното обявяване на нищожността на предходния акт) от съдебните указания по тълкуването и прилагането на закона. Ако органът не се съобрази с тази своя обвързаност, това несъмнено ще доведе до недействителност на новия административен акт.

Не може да има спор по въпроса кой е адресатът на съдебните указания по чл. 173, ал. 2 АПК. Очевидно това е административният орган, който следва да замести отменения, респ. обявения за нищожен, административен акт с нов акт. Може да се стигне обаче до спор по един друг въпрос: обвързан ли е съдът, който разглежда оспорването срещу новия акт, от указанията по чл. 173, ал. 2 АПК, дадени от съда по отмяната, респ. обявяването на нищожността, на предходния акт?

На пръв поглед отговорът на този въпрос би трябвало да бъде отрицателен. След като адресат на указанията е само и единствено административният орган, то тогава задължителната сила на указанията по чл. 173, ал. 2 АПК не следва да обвързва съдът, пред който се оспорва новоиздаденият административен акт. Необходимо е обаче да се направи едно важно уточнение. След като съдът не е адресат на указанията, той действително не попада в обсега на тяхната важимост, т.е. съдът нито трябва, нито може да изпълни тези указания, защото задължението за тяхното изпълнение тежи върху друг правен субект – административният орган. Едно е обаче да се говори за важимост на дадена юридическа сила и съвсем друго – за зачитането на тази сила⁵⁶. Ето защо въпросът трябва да се постави по друг начин, а именно: длъжен ли е съдът да *зачете* указанията по чл. 173, ал. 2 АПК, дадени от предходния съдебен състав?

Отговорът на така поставения въпрос не би могъл да бъде друг освен положителен. Указанията по чл. 173, ал. 2 АПК представляват мяра за проверка на действителността на един последващ административен акт. Когато последният бъде издаден и оспорен, съдът не разполага с правомощието за окачествяване указанията на предходния съдебен състав като неправилни и поради тази причина да ги третира като лишени от правно значение за законосъобразността на последващия акт. Защото подобно окачествяване би означавало, че съдът игнорира правна последица на влязло в сила съдебно решение, което би било абсурдно. С оглед на това, колкото и неправилни да му се струват на съда указанията на предходния

⁵⁴ По-обстойно тази мисъл е развита от Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева, 2013. Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Издателство „Труд и право“, с. 1167.

⁵⁵ Още по-далеч достига в разсъжденията си Г. Ангелов посредством твърдението, че съдът не може да дава на административния орган указания относно съществуването или несъществуването на факти (вж. Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, 2006. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София: Издателство „Сиела“, с. 345). Това твърдение обаче трудно би могло да бъде възприето. Както вече се спомена по-горе, в хипотезата на чл. 173, ал. 2 АПК съдът е овластен да даде на административния орган задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона. А прилагането на закона представлява подвеждане на факти към съответната правна норма, вследствие на което се стига до заключение относно правните последици на фактите (вж. Фаденхехт, Й., 1929. Българско гражданско право. Обща част. Отдел I: обективно право. София: Печатница на Армейския военно-издателски фонд, с. 55). Следователно съдебните указания по прилагането на закона биха могли да бъдат относно правнорелевантните факти и правната норма, към която фактите да бъдат подведени. И ако незаконосъобразността на оспорения административен акт се състои само в неправилно установяване съществуването или несъществуването на факт, какви указания по прилагането на закона би могъл да даде на административния орган съдът, ако не разполага с правомощието да посочи дали в действителност съществува фактът, чрез който се реализира коректният силогизъм на правоприлагането? Струва ми се, че така поставеният риторичен въпрос красноречиво обосновава теза, обратна на застъпената от Г. Ангелов позиция.

⁵⁶ За разграничението между понятията за важимост и зачитане вж. Сталев, Ж., 2007. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. София: Издателство „Сиела“, с. 445 – 452.

съдебен състав, той е длъжен да зачете задължителната сила на тези указания, като прецени през тяхната призма действителността на оспорения административен акт.

Отправените до административния орган съдебни указания се придружават от волеизявление за изпращането на преписката до органа. Волеизявлението за изпращане на преписката се обективира в диспозитива на съдебното решение, а указанията по тълкуването и прилагането на закона намират място в мотивите на решението – така практикуват съдилищата. В тази връзка може да бъде поставен следният въпрос: дължи ли административният орган издаването на нов акт, ако съдът е отменил, респ. обявил за нищожен, предходен акт, но не е постановил изричен диспозитив за изпращане на преписката на административния орган, а страните по делото са пропуснали да поискат в срок допълване на съдебното решение с такъв диспозитив? Юриспруденцията предлага удачен отговор на този въпрос: „Въпреки липсата на нарочен диспозитив за връщане на преписката на компетентния орган началникът [...] на регионалната дирекция за национален строителен контрол е длъжен, съобразявайки изложеното в мотивите на влязлото в сила съдебно решение, да се произнесе дали ли е или не незаконен строеж. [...] Само когато съдът се произнесе по съществото на спора, за административния орган няма да бъде налице правна възможност да разгледа отново правния спор и да се произнесе по предмета на делото“⁵⁷.

Цитираната позиция на съдебната практика заслужава подкрепа. Отмяната на административния акт възстановява висиящността на производството по издаване на акта пред административния орган. Ето защо, дори в съдебното решение да липсва изричен диспозитив за изпращане на преписката, органът следва да приключи висиящото пред него производство посредством нов акт. Редом с това логично е да се приеме, че отсъствието на гореспоменатия диспозитив не лишава решението от указания по тълкуването и прилагането на закона, ако и те да не са означени изрично като указания. Защото съдът по необходимост издирва и тълкува приложимия закон при решаване на дело, обективирайки в мотивите на решението си разсъждения в тази насока. Въпросните разсъждения могат да се третират като онзи задължителен контур по смисъла на чл. 173, ал. 2 АПК, в рамките на който административният орган трябва да развие своята дейност по издаване на нов административен акт

Сравнителна характеристика на силата на пресъдено нещо и задължителната сила на съдебните указания към административния орган по тълкуването и прилагането на закона

Имайки предвид изложеното в предходната част на доклада относно същността на задължителната сила на указанията по чл. 173, ал. 2 АПК, вече може да се пристъпи към нейното сравнение със силата на пресъдено нещо.

И силата на пресъдено нещо, и задължителната сила на съдебните указания към административния орган, от гледна точка на своето проявление и правно значение, надхвърлят рамките на административния процес в тесен смисъл⁵⁸. Освен това двете правни сили са обвързващи за своите адресати и трябва да бъдат зачитани от решаващите органи при последващ юридически спор. Ако административният орган издаде административен акт в противоречие с някоя от тези правни сили, това ще доведе до недействителност на акта.

Различията между силата на пресъдено нещо, и задължителната сила на съдебните указания към административния орган са следните:

- силата на пресъдено нещо е правна последица от диспозитива на съдебното решение по оспорване на административен акт, а съдебните указания – последица от мотивите на решението;

- силата на пресъдено нещо възниква винаги, когато пред съда приключи правен спор относно действителността на административен акт; задължителната сила на указанията по чл. 173, ал. 2 АПК се произвежда само от онези съдебни решения, които възстановяват

⁵⁷ Определение № 2383 / 16.02.2011 г. на ВАС по адм.д. № 16203 / 2010 г., VII о.

⁵⁸ Под административен процес в тесен смисъл доктрината разбира административното правораздаване, изразяващо се в решаването на административноправни спорове от съдилищата със сила на пресъдено нещо – вж. Лазаров, К., И. Тодоров, 2009. Административен процес. София: Издателство „Сиела“, с. 26.

висящността на производството пред административния орган (става дума за форма на висящност на административния процес в широк смисъл⁵⁹); за пораждането на силата на пресъдено нещо е без значение дали процесът ще продължи пред административния орган или не;

– основната цел на силата на пресъдено нещо е да предотврати подновяването на правния спор, докато отправените до административния орган съдебни указания целят законосъобразното приключване на висящо производство по издаване на административен акт⁶⁰ (доколкото силата на пресъдено нещо забранява повторното издаване на административен акт със същото съдържание като на вече отменения от съда акт, би могло да се твърди, че тя също спомага за законосъобразното приключване на висящото производство пред административния орган; това обаче не е предназначението на силата на пресъдено нещо, а страничен полезен ефект от преследването на същинската ѝ цел – въдворяването на правен мир между спорещите страни);

– предмет на силата на пресъдено нещо са правните последици на порока, засегнал оспорения административен акт (арг. чл. 150, ал. 1, т. 6 – 7 АПК)⁶¹; задължителната сила на съдебните указания към административния орган има съвсем друг предмет, а именно – относимите към казуса правни норми в контекста на тяхната приложимост и точен смисъл (арг. чл. 173, ал. 2 АПК);

– силата на пресъдено нещо важи за всички страни по делото; указанията по чл. 173, ал. 2 АПК са адресирани само до една от страните – административният орган;

– ако административен акт противоречи на силата на пресъдено нещо, това би означавало, че актът е нищожен по силата на чл. 177, ал. 2 АПК; при противоречие със съдебните указания административният акт не винаги би бил нищожен, защото това зависи от интензитета на нарушението – на процесуалния или материалния закон, – до което се е стигнало поради неспазването на указанията⁶².

Взаимодействие между силата на пресъдено нещо и задължителната сила на съдебните указания по тълкуването и прилагането на закона към административния орган

Решителните различия между силата на пресъдено нещо и задължителната сила на съдебните указания към административния орган не препятстват съществуването на взаимодействие помежду им. Указанията в немалка степен обясняват защо оспореният пред съда административен акт страда от пороци и по този начин обосновават – заедно с цялостната мотивировка на решението – установителното действие на силата на пресъдено нещо. Освен това те се присъединяват към „усилията“ на силата на пресъдено нещо да въдвори правен мир между страните по делото, насочвайки административния орган към издаването на нов, вече

⁵⁹ Административният процес в широк смисъл обхваща производствата както пред съдебните, така и пред административните органи – вж. Лазаров, К., И. Тодоров. Цит. съч., с. 26.

⁶⁰ Подобно различие между силата на пресъдено нещо и отправените до съда по същество тълкувателни указания на контролно-отменителната инстанция сочи Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо ..., с. 251.

⁶¹ Вж. 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 „Фенея“, с. 428 – 441; Раданов, В., 2011. Нищожността на административния акт като предмет на силата на пресъдено нещо. – В: Съвременен право – проблеми и тенденции. София: Издателство „Сиби“, с. 80 – 92.

⁶² На въпроса защо чл. 177, ал. 2 АПК се отнася до силата на пресъдено нещо, но не и до указанията по чл. 173, ал. 2 АПК, би могло да се отговори с два аргумента.

На първо място, систематичното тълкуване изисква втората алинея на чл. 177 АПК да бъде разчетена в контекста на ал. 1 от същия член, чието първо изречение гласи: „Решението има сила за страните по делото“. Въпросната „сила“ е силата на пресъдено нещо, регламентирана от гледна точка на нейните субективни предели и формирана по повод на жалба или протест срещу индивидуален административен акт. Следователно санкцията на чл. 177, ал. 2 АПК може да бъде свързана с неизпълнение на задължение, включено в съдържанието на силата на пресъдено нещо.

На второ място, не би следвало към приложното поле на чл. 177, ал. 2 АПК да се отнася и задължителната сила на указанията по тълкуването и прилагането на закона (обратно: Пенчев, К. и др. Цит. съч., с. 352), тъй като въпросната сила не произтича от решението в строгия смисъл на думата, а от неговите мотиви (последните не се третират от административнопроцесуалните норми като част от решението – арг. чл. 172а, ал. 1 – 2 АПК).

законосъобразен административен акт, който би следвало да е свързан с по-ниска вероятност за провокиране на правен спор. Силата на пресъдено нещо пък – самостоятелно при нищожност и заедно с конститутивното действие при унищожаемост – поема ролята на една от предпоставките за възникване на задължителната сила на указанията по чл. 173, ал. 2 АПК; защото без силата на пресъдено нещо, обявяваща нищожността на оспорения административен акт, или без израстващото от силата на пресъдено нещо конститутивно действие, изразяващо се в отмяна на акта, указанията до административния орган, дори да бъдат дадени от съда с оглед бъдещото подобряване на административната дейност, не биха имали никаква задължителна сила.

ИЗВОДИ

Силата на пресъдено нещо и задължителната сила на съдебните указания към административния орган по тълкуването и прилагането на закона проявяват някои сходства помежду си, но въпреки това те представляват самостоятелни правни последици на съдебното решение по оспорване на административен акт, т.е. не би могло да се твърди, че задължителната сила на съдебните указания е част от силата на пресъдено нещо. Двете правни последици са ясно разграничими откъм своя източник, хипотези на възникване, основна цел, предмет, адресати и санкции при несъобразяването им от административните органи. Същевременно всички тези различия не представляват пречка за полезното взаимодействие между тези правни последици, което в крайна сметка спомага за постигането на техните цели.

REFERENCES

Elenkov, A., A. Angelov, A. Dyulgerov, A. Disheva, L. Panov, M. Kazandzhieva, S. Yankulova, T. Nikolova, Yu. Kovacheva, 2013. Administrative Procedure Code – systematic commentary. Issues in law application. Analysis of case law. Sofia: Trud i Pravo Publishing House (**Оригинално заглавие:** Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева, 2013. Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар. Проблеми в правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Издателство „Труд и право“).

Fadenhecht, J., 1929. Bulgarian Civil Law. General Part. Section I: Objective Law. Sofia: Printing House of the Army Military Publishing Fund (**Оригинално заглавие:** Фаденхехт, Й., 1929. Българско гражданско право. Обща част. Отдел I: обективно право. София: Печатница на Армейския военно-издателски фонд).

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., 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 Publishing House (**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“).

Radanov, V., 2011. The nullity of the administrative act as a subject of the res judicata effect. – In: Contemporary Law – Problems and Trends. Sofia: Sibi Publishing House (**Оригинално заглавие:** Раданов, В., 2011. Нищожността на административния акт като предмет на силата на пресъдено нещо. – В: Съвременно право – проблеми и тенденции. София: Издателство „Сибис“).

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“).