

ДЕЙСТВИЕ НА СЪДЕБНОТО РЕШЕНИЕ ЗА ОТМЯНА/ОБЯВЯВАНЕ НА НИЩОЖНОСТ НА ПОДЗАКОНОВИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Доц. д-р Атанас Симеонов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, България

Гл. ас. д-р Гинка Симеонова

Нов български университет, България

Резюме: Статията изследва въпроса за действието на съдебното решение за отмяната/обявяването на нищожност на подзаконови нормативни актове. В зависимост от степента на порока, от който страда административния акт, от тежестта на нарушаването на изискванията за законосъобразността му, недействителността може да приеме една от двете си форми- нищожност или унищожаемост. Приема се, че отмяната или обявяването на нищожността на подзаконов административен акт има действие за в бъдеще, като такова е и становището, отразено и в мотивите на Тълкувателно решение № 2/2016 на Общото събрание на Върховния административен съд за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика по въпроса подлежат ли на обезщетяване вредите, причинени на граждани и юридически лица, които са причинени от действието на отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт. Не можем да се съгласим с подобно разбиране, като подробни аргументи за това, посочваме в настоящата статия.

Ключови думи: административни актове, недействителност, отмяна, прогласяване на нищожност, отговорност на държавата;

THE EFFECT OF THE COURT DECISION ON THE ANNULMENT/DECLARATION OF NULLITY OF SECONDARY LEGISLATION

Assoc. Prof. Atanas Simeonov, PhD

Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Bulgaria

Assistant prof. Ginka Simeonova, PhD

New Bulgarian University, Bulgaria

Abstract: The article examines the issue of the effect of the court decision on the annulment / declaration of nullity of secondary legislation. Depending on the extent of the corruption suffered by the administrative act, the severity of the breach of the requirements of its lawfulness, nullity may take one of its two forms: nullity or destruction. It is assumed that the revocation or declaration of nullity of AA has effect in the future, as is the opinion also reflected in the reasoning of the General Assembly of the Supreme Administrative Court No. 2/2016 for the unification of contradictory case law on the subject to compensate for the damages caused to citizens and legal entities, caused by the act of repealed as a unlawful or declared as null and void. We can not agree with such an understanding as detailed arguments for this, we point out in this article.

Keywords: administrative acts, invalidity, revocation, proclamation of nullity, state liability;

Въпросите, свързани с института на недействителността на административните актове са широко изследвани в българското административно право. Въпреки това има спорни моменти относно действието на съдебното решение при отмяна или обявяване за нищожен на подзаконов нормативен акт (ПНА), на който проблем е посветено настоящето изложение. Недействителността в българското административно право се проявява в две форми – нищожност и унищожаемост. Административният акт е недействителен, когато е засегнат от порок, който изключва съществуването му в правния мир. Същественото нарушаване на някой от елементите, очертаващи законовия статут на административните актове (АА), уредени в чл. 146 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) като основания за оспорване на АА, а именно компетентност, законосъобразност по същество, съответствие с целта на закона, форма и производство, могат да доведат до унищожаемост или нищожност на АА.

В зависимост от степента на порока, от тежестта на нарушаването на изискванията за законосъобразност на АА, недействителността може да приеме една от двете си форми – един административен акт е нищожен, когато е засегнат от тежък порок – неспазване на изрично изисквани от закона условия за валидност или поради нарушаване на някое от нормативно установените изисквания за законност на административните актове (изброени съответно пет порока в чл. 146 от АПК), а е унищожаем когато административното решение не страда от съществен порок. Нищожност е налице при обективно несъответствие между издадения административен акт и изискванията и предписанията на закона. Всяко нарушение на изискванията за валидност на АА може да доведе до нищожност, стига да е съществено. Нищожност ще е налице при такива радикални нарушения на законността, които не могат да бъдат приети от правния мир. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му, не поражда правните последици, към които е насочен, и за да не създава правна привидност че съществува, при констатиране на основание за нищожност съдът следва да го отстранява от правния мир чрез прогласяване на неговата нищожност. Съобразно това, и с оглед на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила следните критерии за нищожност и за унищожаемост:

всяка некомпетентност винаги е основание за нищожност на акта; порокът във формата е основание за нищожност само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам – на липса на волеизявление; съществените нарушения на административно-производствените правила са основания за нищожност също само ако са толкова сериозни, че нарушението е довело до липса на волеизявление; административният акт е нищожен поради противоречие с материалния закон тогава, когато разпоредените правни последици са противоположни или съществено различаващи се от предвидените в правната норма така, че се явяват нетърпими от гледна точка на правния ред; превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило, и само ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв друг акт – само тогава актът е нищожен. В противен случай е унищожаем.¹

Нарушение, което не води до най-тежкия порок, ще има когато няма отражение върху съдържанието на акта, върху самото волеизявление на административния орган. За разлика от гражданското право, където в ЗЗД са уредени точни хипотези на пороци, които водят до една от двете форми на недействителност, в административното право това не е така. Преценката дали един АА ще бъде отменен като унищожаем или ще бъде обявен за нищожен се прави за всеки отделен случай от компетентния административен или съдебен орган. Липсата на точно определени критерии кога АА е нищожен, съответно унищожаем, самò по себе си създава трудност². Административното право дължи да даде решение и отговор на въпроса кога АА е нищожен и кога – унищожаем, и то на равнище нормативен акт от най-висока степен. Само легалното определяне на понятията за нищожност и унищожаемост или изграждането им с ясни и непротиворечиви критерии могат да внесат яснотата, от която административното право от години се нуждае. Ето защо не може да

¹ Решение № 603 от 22 март 2016 г. на Пловдивския административен съд.

² „При незаконосъобразните (унищожаемите) административни актове степента и тежестта на допуснатата незаконосъобразност при издаване на акта не са радикални нарушения на законността, като административното решение не страда от важен, силен, тежък или съществен порок. Категорични критерии не са възможни, като преценката е с оглед на конкретни обстоятелства за допуснатата нередовност на акта, допуснатото нарушение не е съществено и не е повлияло върху съдържанието на постановеното административно решение.“ – тълк.р. № 5 от 20 юли 2010 г. на ВАС.

бъде споделено виждането, че „Категорични критерии не са възможни”,³ изразено в практиката. Възможни са всякакви решения, когато има воля за това. Противното означава битуване на несигурност, която предполага решение за всеки конкретен случай, а това открива възможност за голямо „разнообразие“ в практиката на съдилищата. Подобно разнообразие не винаги е в полза на правото. Доколкото обемът на настоящата разработка не го позволява, тук няма да бъде даден изчерпателен отговор на въпросите относно нищожността и унищожаемостта на АА. Целта, която си поставяме, е да изведем на преден план въпросите относно опита на съдебната практика, която в желанието си да защити държавния интерес създава тълкувателни актове, които противоречат на редица правни принципи и водят до несигурност при реализация на правоотношенията.

В теорията няма спор, че нищожният индивидуален административен акт (ИАА) изобщо не поражда правни последици и се прие се за правно нищо. Освен това, когато административният акт е елемент от смесен фактически състав с гражданскоправни или други последици, ако се окаже, че той е нищожен, целият смесен фактически състав няма да породи право действие. От гледна точка на правните последици, отмененият като унищожаване ИАА се приравнява на нищожен ИАА. Отмяната или обявяването за нищожен на ИАА действа от момента на неговото издаване, като реално осъществява правоотношения до постановяването на съдебното решение по отношение на оспорвания акт се считат също за недействителни⁴. Същото важи и за общите АА.

Що се отнася до третия вид административни актове – ПНА, те са легално дефинирани в чл. 75 АПК и са всички наредби, правилници, правила, инструкции, тарифи и др., с които държавните органи и общинските съвети трайно уреждат обществени отношения. Логично би било подобно да бъде и решението на законодателя и по отношение на отменения като унищожаване или обявен за нищожен подзаконов АА, с който се засягат права и интереси на неограничен и неопределен кръг правни субекти. Логично, но невярно. Приема се, че отмяната или обявяването на нищожността на подзаконов АА има действие занапред.⁵

³ Пак там.

⁴ Вж. <https://www.challengingthelaw.com/grajdansko-pravo/nishtojnost-iaa/>

⁵ В този смисъл е отразено това разбиране напр. тук – http://gramada.org/%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BE%D1%82%D0%BC%D1%8F%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B8%

Сходно становище е отразено и в мотивите на тълк.р. № 2/2016 на Общото събрание на Върховния административен съд за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика по въпроса подлежат ли на обезщетяване вредите, причинени от действието на отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт, на граждани и юридически лица. В това тълкувателно решение се застъпва становището, че „Не може да се търси обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразен или нищожен нормативен административен акт за периода от постановяването му до отмяната или обявяването му за нищожен със съдебно решение.“

Няколко са основанията, на които полагат тезите си застъпниците му. Ще се спрем последователно на всяко от тях.

1. Буквално тълкуване на закона

Разпоредбата на чл. 195, ал. 1 от АПК гласи „Подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение.“ Тук е мястото да отбележим, че законодателят прави разграничение между отмяна и обявяване за нищожен на подзаконов нормативен акт. Тази е причината в чл. 195, ал. 2 АПК изрично да са посочени като самостоятелни основания, които пораждат задължение за компетентния административен орган в определен от закона срок служебно да уреди правните последици, възникнали от прилагането на опорочен подзаконов нормативен акт. Още повече в правната теория и практика не съществува спор относно това, че нищожният АА се прогласява за такъв, а отмяна се извършва само отношение на унищожаемите АА. Погрешно е да се приема, че въвеждането на задължение по отношение на компетентния административен орган да уреди правните последици от прилагането на прогласен за нищожен или отменен ПАА в срок от три месеца от влизане в сила на съдебното решение, предопределят действието на това решение единствено занапред. Член 195, ал. 1 от АПК изрично разпорежда, че ПАА се счита за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. Нищо обаче не е споменато за прогласяването на нищожност на НАА. Наред с това, влизането в сила на съдебното решение е въпрос, който касае стабилитета на самото

D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D1%83%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD/

съдебно решение, а не на отменения или прогласен с него за нищожен ПАА. Безспорно е, че отмяната или прогласяването ще е факт когато решението на съда, който го е постановил, е неизменно, необжалваемо и неотменимо. Друг е въпросът обаче от кой момент ще настъпят правните последици от отмяната или прогласяването за нищожен на ПАА. Съдебната практика приема, че ПАА преустановява своето действие в момента, в който съдебното решение влезе в сила, но заанапред. Това означава да приемем, че през целия период от време, през който нищожен или унищожаем ПАА се е прилагал, защото никой не е поел инициатива за оспорване на неговата законосъобразност пред съд, са възниквали права, респ. задължения, които трябва да приемем за валидно породени. Трябва да приемем че развитието, а дори и погасяването на такива правоотношения, е настъпило при действието на нищожен или унищожаем ПАА, при това съвсем валидно, защото според съдебната практика отмяната или прогласяването на нищожността на ПАА има действие от влизане в сила на съдебното решение. И най-накрая, трябва да се съгласим че нищожността или унищожаемостта нямат никакво отношение към това открито погазване на закона и да уредим евентуални претенции на лицата, пострадали от незаконосъобразни ПАА на администрацията заанапред. Очевидна е неадекватността на подобно решение и желанието да се облекчи положението на административния орган дори когато най-грубо е погазил закона. Не считаме че тук е мястото да анализираме какво представлява нищожност и какво – унищожаемост. Само държим да отбележим, че между прогласения за нищожен акт и отменения като унищожаем на практика няма разлика. И в двата случая сме изправени пред правно нищо. В обективната действителност няма отражение, нищожният/унищожаемият ПАА не оставят такова, защото порокът, който е довел до това, изключва съществуването им.

Тук идва най-голямата трудност, пред която съдебната практика ни изправя – да приемем че онова, което нищото е създадо, всъщност може да съществува, а вредите, които едно лице е претърпяло, си остават за негова сметка, защото до произнасянето на съда „нищото“ все пак се е прилагало. Използването на логическата техника *reductio ad absurdum* най-лесно дава представа за правилността на едно решение. Правилното решение не позволява довеждането му до абсурд, който изключва неговото съществуване. Ето защо не

може да се приеме, че установеното в съдебното решение несъответствие на обжалвания НАА с изискванията за законосъобразността му, които го превръщат в недействителен, ще действа занапред. Достига се до правен и логически абсурд, ако приемем че със съдебното решение хем отменяме като унищожаем или обявяваме за нищожен един НАА, хем точно този същия акт, при същите обстоятелства и нарушения на законовия му статус, съдът определя като напълно законосъобразен до момента на постановяване на съдебното решение. Подобна презумпция не само е алогична, но и не съответства на теоретичните разбирания за недействителността. Един административен акт, пък бил той и НАА, е или законосъобразен, или не – няма как да съчетава и двете. При такова разсъждение се налага да приемем, че съдът отменя или обявява за нищожен „законосъобразно прилаган“ НАА занапред и неговата бъдеща незаконосъобразност ще следва от самото съдебно решение, а не от пороците, от които той страда. Защо тогава е необходимо да се изследва въпросът дали този НАА изобщо страда от порок, след като, за да бъде приет за законосъобразен, съответният акт не е имал порок?⁶ Какво точно приема съдът? – признава че актът е порочен, нарушение има на някое от изискванията за законосъобразност. Или че имаме законосъобразен НАА, който е бил такъв в един определен период от време, докато в следващия вече се превръща в незаконосъобразен? В теорията няма спор, че когато законодателят не е предвидил особени правила за НАА, се прилагат общите правила за ИАА. Съобразно чл. 142, ал. 1 от АПК съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Този текст визира контрола за законосъобразност и задължението на решаващия съд да постанови решението си съобразно действащия към момента на издаването на оспорения административен акт закон. По отношение на НАА няма специална правна норма, която да предвижда нещо различно от установеното в чл. 142 от АПК. Следователно, щом преценката за законосъобразност на оспорен НАА се

⁶ В този смисъл са и мотивите на съдиите с особено мнение: „Няма законово основание за извод, че актът ще се счита за незаконосъобразен от деня на решението за неговата отмяна и занапред, а оттук – че това ще изключи отговорността за вреди, причинени от действието му преди отмяната, тъй като до този момент той е действал законосъобразно. На първо място това означава, че е бил обжалван и отменен един законен акт. Освен това подобно разбиране е в противоречие с правната логика – това би означавало да се приеме, че актът е незаконосъобразен, защото е отменен, че незаконосъобразността е последица от отмяната, а не обратното.“

прави към момента на издаването му, съответно констатирането на евентуална незаконосъобразност ще бъде също към този момент. От това следва, че и действието на решението за отмяна или обявяване на нищожност на НАА ще се простира от момента на неговото издаване, когато е направена констатацията за несъответствие с приложимия по това време материален закон. При контрола за законосъобразност се преценява съответствието на административния акт със закона, докато при нищожността тази преценка се свежда до извеждането на един много тежък порок – тежък до степен да направи невъзможно съществуването на акта като такъв. В същото време този акт създава една привидност на правни последици, които заинтересуваното лице има интерес да отстрани. Как ще стори това, ако приемем че отмяната ще действа занапред, не е ясно. След като нищожният акт не поражда валидни правни последици, той не би могъл да породи и валидни правни задължения. Ще се стигне до правния абсурд, особено що се касае за нищожните НАА, от едно „правно нищо“ да произтичат правни последици (*Ex nihilo nihil fit*).

Презумпцията за законосъобразност на АА е установена с оглед правната сигурност. Но това е оборима презумпция и тя не предполага законосъобразност на отменения или прогласен за нищожен НАА за периода до влизане в сила на съдебното решение. Противното означава да приемем, че НАА може да се прилага като „законосъобразен“ до отмяната или прогласяването му за нищожен от съда. Това би могло да насърчи администрацията да не внимава при издаването на НАА, тъй като, дори да се издали опорочен НАА, отговорността им няма да бъде ангажирана, защото отмяната или прогласяването на нищожността на акта ще действа *ex nunc*. Оказва се, че решението на съда за прогласяване на нищожност, респ. отмяна, брани нарушилия закона административен орган и не се интересува от погазените права на адресатите на порочния АА. Това може да доведе до издаването на множество порочни НАА, които ще действат и ще създават и погасяват права и задължения, макар и да страдат от определена форма на недействителност. Би се създадо чувство за безнаказаност у администрацията при издаването на подобни НАА, тъй като именно отмяната или обявяването за нищожни на порочни НАА от момента на тяхното издаване се явява онази санкция за администрацията, която влече след себе си допуснатия от същата тази администрация порок при приемането на

съответния НАА. Дисциплиниращата функция за администрацията на действието на отмяната или обявяването на нищожност е безспорно – все пак и вложеният смисъл в думата администрация е служба.⁷

Така например може да се приеме за „законосъобразно“ издаване на НАА от некомпетентен административен орган защото, въпреки прогласяването на нищожността на такъв НАА, за периода до влизане в сила на съдебния акт породените права и задължение следва да се считат за възникнали при прилагане на нищожен или унищожаем НАА, който, видно от съдебната практика, запазва значението си за периода до влизане в сила на прогласяващото нищожността или отменящото го съдебно решение. Подобен „стимул за администрацията“ не е присъщ на правовата държава. Всяка незаконосъобразност, извършена от администрацията, трябва да бъде „санкционирана“ по предвидения в закона ред, в интерес на гражданите и организациите, защото упражняването на властнически правомощия е задължение в тяхна служба. Противното означава да създадем у администрацията чувството за непогрешимост и, най-важното, да принизим ролята и върховенството на закона. Нарушава се правото на защита на гражданите срещу незаконосъобразни актове на администрацията, доколкото от значение за тях е да се защити гарантирания от правото интерес тогава, когато актът е действал, а не *ex nunc*. Още по-абсурдно звучи приетото от съдебната практика действие на отмяната, респ. прогласяването на нищожността на НАА *ex nunc*, когато то бъде пренесено в сферата на данъчното право. Така например, наредба на общински съвет за размера на местен данък или такса, определени в тази наредба в граници, различни от постановеното в закон, ще влече след себе си нищожност на такъв НАА поради противоречие с императивни правни норми и принципи на данъчното облагане, застъпени в Конституцията. Правомощието да се налагат и събират данъци се основава на няколко вида правни ограничения. Безспорен факт във всяка демократична държава е, че всеки данък трябва да има солидна основа в закона. В повечето страни съществува основен конституционен принцип, че всеки акт на данъчно облагане трябва да има правно основание. В много от тях този принцип е заложен в Конституцията. Такъв е

⁷ Вж. на <http://www.latin-dictionary.net/definition/1153/administro-administrare-administravi-administratus>

случаят и у нас. Съгласно чл. 60 от Конституцията на Република България гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

В отношенията данъкоплатец-държава, първият е в подчинена позиция. Обхватът на правата и задълженията му зависи от решенията на законодателите органи, с други думи – от държавата. Данъчното правоотношение се характеризира с липса на равнопоставеност между двете страни. Поради тази причина е важно да се вземат всички възможни мерки, за да се балансират тези отношения. Строго погледнато, защитата на данъкоплатеца е защита на правата му. Ако тези права са формулирани като основни за всеки правен субект, това ще създаде и по-широка концепция за правата на данъкоплатците. Не на последно място, разбира се, трябва да бъде отбелязана и необходимостта всеки от адресатите на данъчноправните норми да упражнява своите права по начин, който гарантира липсата на злоупотреба с право. В конституционната демокрация основите на данъчното облагане се съдържат преди всичко в Конституцията. Тя определя кой се облага, колко и за какви цели. Това са въпроси, свързани с върховенството на закона и правомощията на съдебната система и на данъчната администрация. Върховенството на закона гарантира че те следват процесите, определени със закон. Той определя както процеса на данъчно облагане, така и неговото изпълнение. А данъчната система трябва да бъде основана на правила.⁸ Върховенството на закона изисква стриктно тълкуване на данъчното законодателство, за да се осигури правна сигурност. То изисква също така отношенията между правителството и неговите граждани да се уреждат със закон. Законът трябва да определя съществените елементи на данъка – данъчното събитие; страните, подлежащи на данъчно облагане; метода или системата на оценка на данъчната основа; данъчната ставка за определяне на данъчното задължение; освобождаванията и нарушенията на данъчното право, съответно санкциите за подобно поведение. Необходимостта от регулиране на правата на данъкоплатците не е обусловено само от необходимата сравнимост на нашата данъчна система със системите на страните с пазарна икономика, но също така и от факта, че успешното

⁸ TAX Law Design and Drafting. Victor Thuronyi (Ed.). Chapter 2. Frans Vanistendael. Legal Framework for Taxation. Достъпна на <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch2.pdf>

функциониране на данъчната система предполага необходимо съгласие и чувство за справедливост у данъкоплатеца по отношение на уреждането на данъчните задължения.

Как ще се гарантира на данъкоплатците справедливо и законоустановено данъчно облагане, при положение че действието на отмяната или обявяването за нищожна наредба на общински съвет например, е *ex nunc*, не е съвсем ясно. Съдебното решение се поставя по-високо в йерархията от закона, като действието на съдебното решение за отмяна или обявяване за нищожен на НАА притежава сила да дерогира дори императивни норми на закон, какъвто е случаят с подзаконовите нормативни актове в областта на финансовото и данъчното право. Подобно съдебно решение *de facto* поставя разпоредбите в една недействителна наредба на общински съвет в привилегировано положение в сравнение с нормативния акт, въз основа на който е приета. Противоречието съществува и с един от основните принципи на административния процес, регламентиран в чл. 5 от АПК, озаглавен „Прилагане на нормативния акт от по-висока степен“, по-специално ал. 1: „Когато постановление, правилник, наредба, инструкция или друг подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен, прилага се по-високият по степен акт.“

Защитата на правата на данъкоплатците може да бъде разглеждана в индивидуален и социален аспект. В индивидуален план данъчно задълженото лице трябва да притежава правни способности, които да осигуряват законосъобразно дефиниране както на основното му задължение за заплащане на данък, така и на произтичащите от него права. В обществен план, правните институти и създадените условия трябва да се използват адекватно и ефективно, което води до убеждението у данъкоплатеца, че данъчното облагане като процес се осъществява в съответствие с конституционно и законоустановените правила и норми. По този начин данъчното облагане ще резултира в засилване чувството на свързаност между отделния гражданин и държавата, в убеждение за необходимост, рационалност, ефикасност на данъчната политика като цяло.⁹

⁹ Определение № 57 от 17 юли 2014 г. на ВАС по адм. д. № 16/2014: „[...] дейността по определяне размера на таксата за битови отпадъци и нейното установяване е административна дейност, която се характеризира с разпоредително – властнически характер и се осъществява от административни органи – органите на местно самоуправление и местна администрация. В конкретният случай ищецът твърди, че нарушението на правото на ЕС, от което претендира обезщетение е причинено от Столичния

Освен това няма да съществуват НАА, които в противоречие със Закона да налагат по-широк кръг задължения от предвидените в акт с по-висок ранг, срещу които актове правните субекти да не могат да се защитят и възстановят например недължимо платени суми за данъци и такси.

2. Терминът „възникнали“ правоотношения, използван от законодателя в чл. 195, ал. 2 от АПК

Застъпниците на тезата, че отмяната или обявяването за нищожни на НАА действа занапред, изтъкват факта, че втората алинея на чл. 195 от АПК използва понятието „възникнали“ правоотношения, разбирайки го в смисъл на породени законосъобразни такива във времето до влизане в сила на съдебното решение.

Считаме обаче че смисълът, който законодателят е вложил в това понятие, е различен. Възникнали правоотношения не означава изначално законосъобразни, тъй като могат да възникнат и незаконосъобразни такива. Според нас терминът означава фактически, реално осъществени правоотношения в обективната действителност, без оглед действителността им, в условията на привидно действителен НАА. Законодателят акцентира, че именно тези правоотношения, случили се при действието на отменения или обявен за нищожен НАА, а не някои други, ще трябва да бъдат преуредени. В този смисъл акад. П. Стайнов¹⁰ казва, че вследствие на отмяната или обявяването на нищожността „[...] ще останат само неразрушимите материални последици от този административен акт.“. За конкретизиране на съдържанието на „неразрушимите материални последици“ акад. Стайнов препраща към материята за оттегляне на ИАА¹¹: „Така ще останат само неповратимите фактически положения, които на времето са били създадени добросъвестно и напълно съобразно с административен акт по онова време.“

общински съвет при определяне размера на таксата за битови отпадъци и от служители на СО по повод на нейното събиране.“ – цит. по С и м е о н о в а - К о р у д ж и е в а , Даниела. Отговорност на държавата за нарушаване правото на ЕС, достъпна на <http://www.law-firm-bg.com/%D1%82%D1%8A%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE/%D0%BE%D1%82%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D1%81/>

¹⁰ СТАЙНОВ, Петко. Административно правосъдие. София, 1936, с. 622 и сл.

¹¹ СТАЙНОВ, Петко. Цит. съч., с. 505.

Считаме че именно така трябва да бъдат разбирани „възникналите правоотношения“ по смисъла на чл. 195, ал. 2 от АПК.

3. Разлика между правната природа на ИАА и НАА

Нормативният административен акт безспорно притежава определени специфики в сравнение с индивидуалния и с общия. Те могат да бъдат открити най-вече в правното му действие и ефект. „За разлика от индивидуалните правни актове [...], чиито правни последици се състоят в пораждаване, изменение или отменяне, респ. унищожаване на права или задължения на индивидуално определени правни субекти, нормативните актове пораждат, изменят или отменят правни норми, т.е. правила за поведение на неиндивидуализиран кръг от правни субекти. Нормативните актове са източници на общо и абстрактно регулиране. Именно затова те са източници на право, независимо от техния ранг.“¹² Именно тези особености на НАА изискват точно този вид административни актове най-вече да отговарят стриктно на условията за законосъобразност, които българският законодател е предвидил. И ако се установи че поради някаква причина това не е така, последиците от действието на порочен акт с максимално широк кръг адресати трябва да бъдат поправени не занапред, а към момента в който този порочен акт е действал, създавал и погасявал права, съответно задължения за адресатите си.

Някои автори считат, че тъй като подзаконовите нормативни актове създават общи правила за поведение с абстрактен характер и действие по отношение на неопределен кръг правни субекти, законодателят е отдал приоритет на правната сигурност, като е предвидил че тези правни норми не са част от обективното право едва от момента на влизане в сила на решението на ВАС за отмяната им, респ. от обявяването им за нищожни¹³. Подобно твърдение показва несъобразяване с духа на принципи като правна сигурност и легитимни правни очаквания. Европейското право влага в тези понятия защита на пасивния субект в правоотношения с държавата (например предоставяне на финансова

¹² СТАЛЕВ, Живко. Съдебната практика като източник на правото. Достъпна от <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/8/6/-1>

¹³ <http://gramada.org/%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BE%D1%82%D0%BC%D1%8F%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D1%83%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD/>

подкрепа по ЕСИФ), когато тези правоотношения са благоприятстващи субекта, т.е. от които той черпи права. Относно преценката за спазване на принципа на правната сигурност в случаите, когато национална уредба променя правното положение на частноправен субект с обратно действие, Съдът на ЕС изисква да се анализира преследваната от правната промяна цел, като се зачитат оправданите правни очаквания на заинтересуваните лица. Защитата на тези очаквания е възможна само ако публичните органи сами са създали предварително ситуация, която да породи такива очаквания. Съдът използва за критерий изискването стопанският оператор да е можел да предвиди приемането на мярката, която е засегнала неговите интереси. Само ако той не е могъл да го предвиди, той може да се позове на свои оправдани правни очаквания¹⁴. С други думи, логиката на този институт е защита на накърнени права и законни интереси на правните субекти, произтичащи от промяна в действащата правна уредба с обратна сила. Считаме, че по отношение на действието занапред на отмяната или обявяването на нищожност на ПАА, тези принципи могат да се приложат, но с обратен знак – действието на отмяната или прогласяването на нищожност на ПАА *ex nunc* няма да оправдава легитимните правни очаквания на правните субекти, които вследствие действието на един порочен административен акт са били ощетени и очакват държавата да преуреди правоотношенията по такъв начин, че да защити техния интерес.

Друг е въпросът дали Тълкувателно решение № 2 от 2016 г. на ВАС изобщо ще може да се приложи с оглед принципа за отговорност на държавата (State liability) за вредите, настъпили от нарушаване на правото на ЕС. Тази отговорност не е изрично уредена нито в Договорите, нито във вторичното право на ЕС, а е изцяло разработена от съдебната практика. Отговорността на държавата е начин да се гарантира че лицата могат да наложат правата си, предоставени им от правото на ЕС, че ще бъдат компенсирани в различни ситуации, в които тези им права не са били защитени или подкрепени.¹⁵ Ако приемем например, че една директива не е била транспонирана правилно чрез

¹⁴ Вж. например Решението по дело *Gereken Procola*, C-459/02, т. 24 и 29, достъпно на <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49422&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=216279>

¹⁵ Вж. <http://legalworld.bg/33708.pravoto-na-es-dava-ogromna-vlast-na-sydiite-no-i-ogromna-otgovornost.html>

НАА (не е задължително директивите да се транспонират в националното ни законодателство единствено чрез закон), това ще означава че въпросният НАА е нищожен, тъй като нарушава правото на ЕС. Ако от неправилно прилагане са възникнали вреди за правните субекти, те ще могат да ангажират отговорността на държавата за вреди в съответствие с практиката на СЕС.¹⁶ Това ще означава, че Тълкувателно решение № 2/2016 ще е „нищожно“ поради противоречие на трайната съдебна практика на СЕС.¹⁷ В общоизвестното решение по делото *Francovich*¹⁸ Съдът на ЕС заключава, че „Принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които носи отговорност държавата, е присъщ на системата на Договора.“¹⁹ Освен това СЕС с решението си от 5 март 1996 г. по съединените дела C-46/93 и C-48/93 извежда универсалния характер на принципа за отговорност на държавите членки, който следва да е валиден във „[...] всеки случай, когато държава членка наруши правото на ЕС, независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението.“²⁰

¹⁶ Вж. http://www.asser.nl/upload/eel-webroot/www/documents/cms_eel_id182_1_The%20Principle%20of%20State%20Liability.pdf. Вж. и MARSON, James. Holes in the Safety Net? State Liability and the Need for Private Law Enforcement. Достъпна на http://shura.shu.ac.uk/8869/3/Marson_Holes_in_the_Safety_Net_Paper.pdf, както и [http://gramada.org/%D0%BE%D1%82%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD/](http://gramada.org/%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8/) и <http://gramada.org/%D0%BE%D1%82%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%8A%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD/>

¹⁷ <http://legalworld.bg/34306.nesyotvetstviето-na-zodov-s-pravoto-na-es.html&orderby=2>

¹⁸ *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* – вж. на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0006>

¹⁹ Решение от 19 ноември 1991 г., съединени дела C-6/90 и C-9/90 – достъпно на <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd5c28a852de0f4926b50e9bf0e97d4daa.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNbx10?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=68823>

²⁰ Вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0046>. С определение № 5 от 12 февруари 2015 г. по дело № 65/2014 г. смесен петчленен състав на ВКС и ВАС приема, че когато предявеният иск е с „[...] правно основание чл. 4, § 3 от Договора за Европейския съюз – претендира се обезщетение за вреди, претърпени от частноправен субект на държава-членка на ЕС, в резултат на неправилно „имплементиране“ на общностни норми в националното законодателство и постановяване на административен акт и влязъл в сила съдебен акт в нарушение на Правото на ЕС [...]“ следните обстоятелства са определящи: „Принципът на отговорността на държавите-членки за вреди от нарушаване правото на ЕС въз основа на принципа на лоялно сътрудничество по чл. 4, § 3 от ДЕС е развит от съдебната практика на СЕС. Практиката на СЕС предвижда, че националните

В тълк.р. № 2 от 19.11.2014 г. на ОСГТК ВКС по т.д. № 2 от 2014 г. върховните съдии привеждат примери и съпоставят действието на съдебното решение за отмяна или обявяване на нищожност с обявяването за противоконституционни норми от КС и с института на недействителния трудов договор по КТ. Считаме че двата примера не могат да играят роля на аргумент в подкрепа на мнението на върховните съдии по отношение на НАА. Причината за това е фактът, че КС няма правомощие да отменя разпоредбите, които противоречат на основния закон, а може само да ги обяви за противоконституционни. В контекста на това правомощие единствената възможност е тези норми да не действат занапред. За разлика от КС, административните съдилища и ВАС притежават законовото правомощие да отменят АА с нарушен законов статут. Поради тази причина е напълно възможно, житейски, логически и правно обосновано, отмяната или обявяването за нищожен НАА да действа от момента, в който този подзаконов акт е станал част от правния мир.

съдилища, чиято задача е да прилагат Общностното право в рамките на компетентността си, трябва да гарантират пълното действие на общностните норми и да защитават правата, които те дават на лицата. Цялостната ефективност на нормите на Общността би била накърнена, ако лицата нямат възможност да получат обезщетение при засягане на правата им от нарушение на Общностното право по вина на държава-членка, поради което принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти от неизпълнение на правото на ЕС по вина на държавата, е присъщ на системата на Договора за ЕС. В това отношение СЕС е приел, че увредените частноправни субекти имат право на обезщетение на горното основание при кумулативното наличие на три материалноправни предпоставки, а именно: 1. предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, 2. нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и 3. да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда /Решение по дело *Danske Slagterier*, Решение от 26 януари 2010 г. по дело C-118/08 г./ При липсата на право на Общността, вътрешният правен ред на всяка държава-членка определя компетентните съдилища и регламентира процедурните правила за производствата, предназначени да осигурят пълна защита на правата на лицата, които те придобиват от Общностното право. /Решение на СЕО от 19 ноември 1991 г., *Andrea Francovich Danila Bonifaci* и други срещу Република Италия – обединени дела C-6/90 и C-9/90/. Тъй като националното ни законодателство не предвижда отделен, специален процесуален ред, по който да се реализира отговорността за вреди, причинени на частноправни субекти в резултат на неприлагането на общностното право по вина на България като държава – членка на ЕС/ независимо кой е публичният орган, извършил нарушението, т.е. независимо дали е орган на законодателната, съдебната или изпълнителната власт/, съгласно утвърдената съдебна практика на СЕС в този случай националният съд следва да приложи инцидентно такива процесуални правила, които не са по-неблагоприятни от тези, регулиращи подобни вътрешни иски /принцип на равностойност/, които, едновременно с това, не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред /принцип на ефективност/ В т. см. Решение на СЕС от 13 март 2007 г. по дело C-432/05/.“ – цит. по С и м е о н о в а - К о р у д ж и е в а , Даниела. Цит. съч. в бел. 9.

Що се отнася до примера с трудовия договор, използван от върховните съдии, считаме че е абсолютно неуместен, тъй като, когато става въпрос за трудов договор, първо отразяваме гражданскоправен институт, второ, трябва да се отчита целта на подобно разрешение на законодателя, а именно защита на работника/служителя, и трето, спецификата на трудовия процес предполага вече положен труд от страна на работника, която престация не може да се върне, така че единственият възможен изход е да се изплати съответното трудово възнаграждение.

Настоящата статия цели не да предизвика критика към тълкувателните решения на върховните съдилища, които така или иначе са задължителни за съда, а да постави на обсъждане някои от наболелите проблеми в административноправната теория и практика, като по този начин да се постигне баланс между интереса на държавата в качеството ѝ на носител на власт, закона и гражданите, адресати на правни норми, създадени да съблюдават пораждането, развитието и погасяването на правоотношения, в които правните субекти са страни.