

## ОТМЯНАТА НА ПРАВИЛНИЦИТЕ ИЛИ НАРЕДБИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД\*

*Б. М. Бончев*

### **I. ДОПУСТИМОСТТА НА ОТМЯНАТА**

#### **А. У нас**

1. У нас не се спори, че подлежат на отмяна от Върховния административен съд всички публично-задължителни правилници или наредби, включително и тези, издавани от Царя. В практиката на съда по този въпрос няма колебания. Впрочем, и теоретически това е напълно обосновано, защото правилниците или наредбите, които уреждат една публично-задължителна материя, са административни актове по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. И съставителите на проекта от 1912 г. са считали, че поначало правилниците са административни актове и подлежат на отмяна. Това е било изрично изразено и в чл. 18 от законопроекта, който гласи: „Подлежат на оспорване, чрез молби за отмяна, всички административни актове (включително и публично-административни правилници и височайши укази), с изключение на предвидените в чл. 14“ (Чл. 14 на проекта се отнася до висшите правителствени актове). В мотивите на законопроекта по чл. 18 е казано следното: „Терминът административни актове е взет в неговата техническо-правна смисъл и то в най-широкото нейно значение (чл. 18). Законопроектът, без да е избрал от предложените в теорията дефиниции на това понятие, разбира под административни актове всички окончателни проявления на публичната административна власт, подлежащи на изпълнение и които не са само предварителни, подготвителни проекти, констатации и работи. Това са административни разпоредби, решения и постановления, индивидуални и общи, които сами по себе си произвеждат юридическо действие“. Освен това, пак по чл. 18 на проекта, за който става дума, е обяснено, че с него (и чл. чл. 17 и 19) се „нормират молбите за отмяна на незаконни административни актове“. Наистина цитираният чл. 18 на проекта е бил премахнат, понеже в Народното събрание се е поддържало, че Върховният административен съд не трябва да отменя „публично-административните правилници“ на Царя, обаче, това не е достатъчно основание да се приеме, че в днешното наше право отмяната на правилниците е недопустима. Защото чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие

\* Публикувано в сп. Общинска автономия, г. XII (1939), № 2–3, 89–102.

визира „административните актове на публичните власти“, без да определя, че се касае само за единичните актове, а освен това чл. 31 от същата Наредба – закон, който определя кои пък административни актове не подлежат на отмяна, не посочва между тях и правилниците. Стайнов (Административно правосъдие, с. 259, заб. 4) бележи, че навремето си чл. 18 от проекта е бил махнат в парламентарната комисия тъкмо по същите съображения. Счело се е, че общата клауза за допустимостта на отмяната спрямо всички „административни актове на публичните власти“ е достатъчна и чл. 18, следователно, се явява излишен. Прочее, при сегашното наше право и при становището, че поначало правилникът е административен акт, практиката на Върховния административен съд относно допустимостта на жалбата за отмяна срещу правилника, следва да се приема за правилна.

### **Б. Във Франция**

2. И във Франция жалбата за отмяна на правилника е допустима днес; обаче, до този резултат се е дошло постепенно. Съвременната френска практика по предмета води началото си от решението на Държавния съвет, постановено на 6.XII.1907 г. Това решение се цитира от френските автори всякога, когато става въпрос за отмяната на правилника. Относно еволюцията по отмяната на правилника във френското право трябва да се различават три фази: първата фаза е докъм средата на 19-то столетие; през този период от време Държавният съвет е схващал всички правилници на Държавния глава, като актове, които не подлежат на отмяна. Втората фаза започва от 1855 година; от тая година Държавният съвет е започнал да допуска жалби за отмяна срещу т.н. „обикновени“ правилници на Държавния глава. („Обикновените правилници“ се издават, без да се вземе мнението на Държавния съвет.) Все по това време започва да си пробива път и идеята за съдебната проверка на „публично-административните правилници“ (т.е. правилниците на Държавния глава, които са издадени с мнението на Държавния съвет), но с ограничено значение. Именно: проверката се допуска само косвено, т.е. във връзка с жалбата срещу конкретен акт, издаден на основание „публично-административен правилник“. При това и самата проверка се отнася първоначално не до едно изследване „по същество“, а само по форма, т.е. проверявало се е дали „публично-административният правилник“ е издаден по установения за него ред. Постепенно се минава и към проверката дали при издаването на правилника няма отклонения от закона. Всеки случай, за една отмяна на „публично-административния правилник“ още не е ставало дума; в тая втора фаза се е достигнало само до неприлагане на правилника, когато има отклонение от закона. Едва с решението от 6.XII.1907 г. Държавният съвет е допуснал пряката акция за отмяна срещу „публично-административния правилник“. Оттогава започва и третата фаза във френската правна практика по въпроса.

### **В. В Германия**

3. В Германия, обаче, жалбата за отмяна срещу правилника е недопустима; там правилникът не подлежи на отмяна. Немското административно правосъдие се ограничава само по отмяната на единичните административни актове, но не и по отношение на общите административни актове.

4. По-горе (в № 1) се каза, че подлежат на отмяна от Върховния административен съд публично-задължителните правилници или наредби. Не всички правилници или наредби са, обаче, публично-задължителни; има и такива, които имат само вътрешно-служебно действие. Последните не са административни актове по чл. 29 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Вследствие на това се налага да се поясни тук кои правилници са административни актове по чл. 29 от Наредбата-закон за административното правосъдие и кои не са.

## **II. КОИ ПРАВИЛНИЦИ ИЛИ НАРЕДБИ СА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПО ЧЛ. 29, Т. 1 ОТ НАРЕДБАТА-ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ И КОИ НЕ СА ТАКИВА**

### **А. Общи бележки**

5. В нашата литература, както и в практиката на нашия Върховен административен съд, няма разногласие, че чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие визира административните актове, които имат публично-задължително действие, а не вътрешно-служебно действие. Още в първите стъпки от развитието на нашето административно правосъдие Върховният административен съд е характеризирал тези административни актове като актове, които пораждаат юридически последиствия – създават или накърняват права на заинтересовани лица“ (Решение № 41 от 22.V.1914 г. по д. 45/1914 г.) Оттогава и до днес Върховният административен съд неотклонно прокарва тази тенденция в своите решения. Понятието за административен акт във връзка с административното правосъдие се свързва с идеята, че посредством този акт органът на публичната власт посяга в чужда субективна правна сфера и се налага една защита, чрез това правосъдие, от евентуалното незаконно посегателство в една такава сфера. Върху тази идея, впрочем, са изградени и теориите за същността на административния акт в чуждото право. Вън от рамките на настоящата работа е да се прави един преглед на нашите и чуждите учения за административния акт като предмет на административното правосъдие. Въпросът, който тук трябва да бъде разгледан, е, кои именно правилници или наредби са административни актове по смисла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие.

6. Разграничителният белег между правилниците или наредбите, които са административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното право-

съдие, от една страна, и тези, които не са такива административни актове, се заключава в естеството на материята, която те уреждат. Едни от правилниците или наредбите уреждат публично-задължителна материя, т.е. уреждат материя, която е свързана с права и задължения на гражданите. Такива правилници или наредби имат външно, публично действие; те именно са административни актове по чл. 29. Други от правилниците или наредбите, обаче, не уреждат една публично-задължителна, а само една вътрешна служебна материя. Такива правилници или наредби нямат външно, публично действие, а само вътрешно-служебно действие. Те не са административни актове по чл. 29, т. 1.

За да се схване правилно различието между правилниците или наредбите, не е достатъчно, обаче, да се има предвид само материята, която те уреждат, а също така е необходимо да се има предвид и *формата*, в която са поставени. Формата, в която са дадени правилниците или наредбите, бива също така или публично-задължителна или служебна. Различието между тия две основни форми се състои в това, че при първата има едно публично адресиране на разпоредбата, а при втората има само едно служебно адресиране на същата. С други думи, правилникът, който е даден в публично-задължителна форма, е адресиран до всички, докато правилникът, който е даден в служебна форма, е адресиран само до длъжностни лица. Това различие във формата, е всъщност едно различие според адресата на разпоредбата.

Поначало, правилниците или наредбите, които уреждат една публично-задължителна материя се издават и в публично-задължителна форма: и обратното – правилниците или наредбите, които уреждат една служебна материя, се издават в служебна форма. Обаче това не всякога е така: нерядко една публично-задължителна материя се урежда в служебна форма, или пък една служебна материя се урежда в една публично-задължителна форма. И тъкмо това способства в множество случаи неправилно да се дава една материална характеристика на правилника или наредбата, според формата на акта, а не според материята, която урежда. По това нататък са дадени пояснения.

С оглед на материята и формата правилниците или наредбите следва да се разделят на четири вида, от които първите два са административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, а вторите два вида не са такива актове.

Административни актове по чл. 29, т. 1 са:

Първо: правилниците или наредбите, които уреждат публично-задължителна материя и които са дадени в публично-задължителна форма. Това са публично-задължителните (по материя и форма) правилници или наредби.

Второ: наредбите, които макар и да уреждат една публично-задължителна материя, са дадени в служебна форма. Това са публично-задължителните наредби в служебна форма, наричани обикновено „окръжни наредби“ или само „окръжни“.

Тези два вида правилници или наредби могат да се отнасят както до приложението на закона (т.е. да развият една законова разпоредба), така и допълнението на закона (т.е. да уреждат една посочена, но неуредена от закона материя).

Не са административни актове по чл. 29, т. 1:

Първо: правилниците или наредбите, които уреждат една служебна материя, макар и да са дадени в публично-задължителна форма. Това са служебните правилници или наредби в публично-задължителна форма.

Второ: наредбите, които уреждат една служебна материя и са дадени в служебна форма. Това са именно същинските окръжни.

7. Направените дотук бележки относно разграничението на правилниците или наредбите, с оглед на това дали са, или не, административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, следва да бъдат допълнени с по-конкретни указания, за да бъдат по-пълно изяснени. За целта ще бъде направен един преглед на практиката.

### **Б. Преглед на практиката относно правилниците и наредбите, като административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие**

*а) Публично-задължителни (по материя и форма) правилници за приложението на законите.*

8. Нашият Върховен административен съд е бил сезиран с жалби за отмяна на два различни правилници по приложението на законите, уреждащи публично-задължителна материя и издадени в публично-задължителни форми. И в двата случая становището на съда е правилно и теоретически издържано. В първия от тях той е уважил жалбата, а във втория не е. Обаче и при двата случая е разгледал жалбата, защото е приел, че тези правилници са административни актове на публичната власт.

*Първи пример.* Обжалван е бил чл. 53 от Правилника за реда по управлението на частните аптеки. С решението си под № 251/1927 г. Върховният административен съд, общо събрание, приел, че в случая се касае за един административен акт. „Въпросната наредба (т.е. чл. 53, за който става дума) е административен акт на публичната власт, съобразява съдът, и жалбата против тоя акт е подсъдна на Върховния административен съд“. Като мотив за това съдът сочи следното: „Несъмнено е, че с обжалваната нова алинея на чл. 53 от поменатия правилник, се установява *едно задължение за притежателите на частни аптеки* – да не отсъстват от местонахождението на своите аптеки повече от три месеци“ и др.

*Втори пример.* Обжалван е бил от един зъболекар, чл. 2 от Правилника по прилагане на закона за занаятите. Зъболекарят считал, че незаконно в този член се дава правото на зъботехниците да упражняват зъботехника, тъй като това било право само на зъболекаря. Както се вижда, касае се за една материя, свързана с правата на занаятие. Върховният административен съд с решение № 407/1934 г., е приел, че в случая

има административен акт на публична власт и го е разгледал по същество. Според съда, както се извлича от мотивите, тук се касае за доразвиването на една публично-задължителна материя, която е уредена в Закона за занаятите.

б) *Публично-задължителни (по материя и форма) правилници или наредби по допълнението на законите.*

9. Случаят, който е бил предмет на разглеждане от Върховния административен съд, се отнася до Правилника („Правилата“) към т.н. „Аптечна такса“. Съгласно чл. 160 от стария Закон за опазването на общественото здраве, аптечните материали следва да се продават по определени цени. Законът дава правото тези цени да бъдат определени с правилник на Царя. В изпълнение на закона такава „Аптечна такса“ е изработена, заедно с един правилник към нея. В чл. 10 на този правилник е дадено правилото, че ако в една рецепта бъде означен някой специалитет със регистрирана търговска марка (например, „Аспирин“), то аптекарят не трябва да даде специалитета, а химическото съединение по специалитета, което е длъжен да приготви сам. Само когато в рецептата изрично е упоменато *да се даде самия специалитет, тогава трябва да се даде той*. По отмяната на този текст е, именно, водено пред Върховния административен съд дело. В мотивите на решението по това дело (решение № 581 от 15.XI.1933 г. по дело за отм. № 875/1932 г.) съдът изтъква следното: „Когато се разрешава да се продават под *зарегистрирани имена чужди произведения с това очевидно се нарушава изключителното право на употребяване марката*, това представлява *експроприация на собствеността върху марката*“. Както се вижда, в случая се касае за един правилник по публично-задължителна материя и в публично-задължителна форма за допълнението на Закона за народното здраве. Правилникът е издаден въз основа на законовата делегация в чл. 160 от Закона за опазване общественото здраве, но тази делегация не дава правото за отменяване Закона за търговските и индустриалните марки. Затова съдът, след като е приел да разгледа жалбите срещу поменатия правилник, считайки го за общ административен акт, отменил го е като незаконен.

в) *Публично-задължителни (по материя) наредби в служебна форма по приложението на законите.*

(Окръжните или общите предписания както административни актове).

10. За да бъде правилно преценена практиката на нашия Върховен административен съд по този въпрос, необходими са известни предварителни пояснения. Едно правило за приложението на даден закон трябва да се характеризира двояко: то може да бъде или едно правило, което посочва *начина за изпълнението на една законова норма*, или едно правило, което *уредва подробностите в самата публично-задължителна материя на законовата норма*. Приложното правило, което посочва *начина за изпълнението на закона*, не трябва да се схваща като едно публично-задължително правило, защото такава едно правило не засяга чужда правна сфера. Напротив –

приложното правило, *което урежда подробностите* в една законна нормирана публично-задължителна материя има публично-задължителен характер, защото се отнася до елементите от самата материя. Нека бъде даден един пример, за да се поясни това. Приложното правило, което сочи, че контролът върху цимента, съгласно Закона за засилване на държавните приходи, става чрез plombиране на торбите и чрез облепването им с контролно свидетелство, е правило относно начина за изпълнението на закона и не засяга чужда субективна правна сфера, вследствие на което има служебен, а не публично-задължителен характер. Обаче приложното правило, което определя, че plombите ще се заплащат, не се отнася вече *до начина, до техниката по изпълнението на закона, а урежда една публично-задължителна материя*, вследствие на което няма служебен, а публично-задължителен характер и е административен акт по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Затова Върховният административен съд, с решението си под № 88/1935 г., е отменил окръжната наредба до данъчните началници, издадена от министъра на финансите, с която се нареждало да бъдат заплащани plombите в давания пример, тъй като е счел, че тук има един незаконен административен акт. В практиката на Върховния административен съд има твърде много решения по окръжните наредби или окръжните. В едни случаи съдът ги е счел за административни актове, а в други не. Трябва, обаче, тук именно да се подчертае, че не всякога съдът е заставал на една правилна теоретическа основа. Затова се налага да бъде направен един по-подробен преглед на практиката му, придружен и с пояснителни бележки, които способват за практическото изясняване на въпроса, разглеждан тук. Преди всичко ще бъде отделено място за примери от практиката на съда, които съвпадат със становището, застъпвано тук, а след това ще бъде отделено място и за примери, които не съвпадат с това становище.

11. Още в първите си стъпки нашият Върховен административен съд е бил сезиран с една жалба за отмяна на едно окръжно, издадено от министъра на финансите, с което се нареждало върху заплатите да се правят известни удръжки в полза на Пенсионния фонд. С решение № 18 от 24.III.1914 г. по д. № 18/1914 г., общо събрание, съдът е приел, че обжалваното окръжно е административен акт по смисъла на чл. 10 от тогавашния Закон за административното правосъдие, разгледал е по същество жалбата и като е счел, че окръжното е незаконно, отменил го е в обжалваната част. Пак през същата година, с решение № 42 от 22.V.1914 г. по д. № 53/1914 г. Върховният административен съд се е занимал с жалба срещу друго окръжно, също на министъра на финансите, отнасящо се до размера на известни заплати. Съдът и тук е приел, че се касае за административен акт, разгледал е жалбата по същество, но я оставил без уважение, понеже намерил окръжното за законосъобразно. Интересно е да се отбележи, че по този случай съдът в разпоредително заседание се е занимал дали въпросното окръжно подлежи на обжалване и с определение № 27 (72) от 31.III.1914 г. е приел това утвърдително, след което е разгледал и случая по същество.

Оттогава и досега Върховният административен съд е приемал редица окръжни за административни актове. Примерно могат да се посочат следните. Споменатият вече случай по решение № 88 от 27.II.1935 г. на общото събрание по д. отм. № 314/1934 г., с което е разгледана по същество и отменена окръжната наредба на министъра на финансите за събиране допълнителна такса върху пломбите на циментовите торби. Също случаят, разгледан с решение 56-а от 15.II.1935 г. по д. отм. № 286/1935 г. на общото събрание, по едно общо предписание на министъра на финансите, издадено по искане на Св. Синод до данъчните и акцизните началници, с което се налагат непредвидени в закона ограничения относно произвеждането на свещи извън черковните православни свещоливници. Съдът е отменил това предписание. Също случаят, разгледан в решение № 357 от 30.XI.1936 г., по д. отм. № 166/1936 г., на третото отделение, по едно окръжно на Софийската областна инспекция на труда, с което се нарежда върху заплатите на служителите в частните учреждения да се правят удържки, по Закона за настаняване на безработните, каквито удържки този закон не предвижда. И това окръжно е било отменено от съда. Да се изброяват тук повече случаи от практиката на Върховния административен съд за приемането на окръжни като административни актове по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, не е необходимо. Важното е да се подчертае, че при всички тия случаи се касае все за правила, които уреждат публично-задължителна материя, но не са издадени в публично-задължителна форма, а в служебна форма. Както беше отбелязано и преди, за материалния характер на едно приложно правило няма значение дали това правило е издадено във форма на един вътрешен акт, отправен само до властите, или пък то е издадено във формата на един публично-задължителен акт, отправен до всички. За да се характеризира един акт на изпълнителната власт като административен акт по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, важи материята на акта, а не неговата форма.

12. Въпреки че изтъкнатата дотук практика на Върховния административен съд е константна и е теоретически издържана, тя не се следва всякога неотклонно. В редица случаи съдът е приемал, че дадено окръжно няма характер на административен акт по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, макар че това окръжно е уреждало една публично-задължителна, а не служебна материя. Съображенията на съда да счете това са били обикновено, че обжалваното окръжно е тълкуване на даден законов текст, уреждащ публично-задължителната материя. Поради това, съдът в разпоредително заседание е оставял жалбите без разглеждане, считайки, че не е налице един административен акт по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Тази практика на съда е неправилна. От проучването на случаите, за които става дума, се установява следното. Обжалваните окръжни са уреждали публично-задължителна материя и затова са административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, обаче, тези актове са били правомерни административни актове и, следователно, при разглеждането на



жалбите по същество, пак би се дошло до тяхното отхвърляне. При все това съдът неправилно е оставял жалбите без разглеждане, защото, макар административният акт да е правомерен, жалбата срещу него трябва да бъде разгледана по същество (както именно е сторил съдът в поменатото по-горе решение № 42/1914 г. още в първите стъпки на своята юриспруденция). Това именно способства да се внесат ненужни колебания в поначало правилната практика на съда, вследствие на което се е създадо убеждението, че най-трудното нещо в административното правосъдие е да се разбере, кога едно окръжно е административен акт. Всъщност отговорът не е труден: всяко окръжно, което не урежда една служебна материя и по-особено не посочва само начина за изпълнението на един закон, а което идва да уреди известни подробности в самата публично-задължителна материя на законовата правна норма е административен акт по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Дали едно такова окръжно е правомерно или противоправно, това е въпрос свързан с последствията (уважаването или неуважаването) от жалбата срещу окръжното, но това не е въпрос, който изменява неговия характер като административен акт. Впрочем, нека се спрем върху известни случаи от тази неправилна практика на съда.

*Първи пример:* Министерството на финансите е издало окръжно до всички данъчни началници и кооперативни сдружения в Царството за сведение и изпълнение, с което е дало тълкуване на Закона за данъка върху приходите, като е разяснило, че членовете на кооперациите не бива да се освобождават от заплащане на данък за заплатените им дивиденди върху консумацията. С жалба до съда срещу това окръжно една производителна кооперация е поискала отмяната му, като несъобразно с духа и смисъла на закона. В общо разпоредително заседание на 21.XI.1930 г. съдът е обсъдил въпроса за приемливостта на тази жалба и е счел, че въпросното окръжно е една обикновена административна инструкция, каквато може да се издава от всеки началник на служба, за да разяснява смисъла на някой закон и да дава наставления на подведомствените си органи. Съдът е приел, че такива окръжни не носят характера на административни актове и затова подадената жалба е била оставена без разглеждане (вж. за този случай сп. Адм. преглед, г. I, кн. 5, 1930, с. 38).

Както се вижда, въпросното окръжно урежда една публично-задължителна материя: тази относно данъка върху дивидентите. Ако с окръжното се „поясняваше“ нещо, което не е всъщност законно дадено, то съдът щеше да приеме, че в случая е налице един административен акт. Но понеже окръжното е правомерно, той е счел, че то въобще не е административен акт. Очевидно, това не е правилно. Между този случай и, например, разгледаният по-преди относно окръжното на Софийската областна инспекция на труда (решение № 557/1936 г. на III отд.), с което окръжно е било „пояснено“ и „разтълкувано“, че трябва да се правят известни удържки върху заплатите на служителите в частните учреждения, разликата не е в естеството на окръжното като административен акт, а в това, че едното окръжно е правомерно, а другото е

неправомерно. Това не значи, обаче, че правомерното окръжно не е административен акт по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, а неправомерното е административен акт. Напротив, и двете окръжни са административни актове, защото уреждат една публично-задължителна материя (плащане на известни данъци в случая). Вместо да разгледа случая по същество и да признае окръжното за правомерен административен акт, съдът неправилно е приел, че тук въобще няма административен акт и е оставил жалбата без разглеждане.

*Втори пример.* Министерството на финансите е било издало окръжно относно събирането на допълнителен акциз и герб върху никакви облагателни предмети. При разглеждане на предварителния въпрос дали в случая има административен акт, съдът е съобразил следното. От съдържанието на поменатото окръжно явствало, че Министерството на финансите дава сведения и упътвания на данъчните началници и до отделението на митниците по постановленията на закона и пр. Следователно, приема съдът, това не е административен акт в смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, а инструкция и упътване по прилагането на закона. Затова и тук съдът оставил жалбата без разглеждане. (Определение № 121 от 23.XII.1936 г. на общото събрание по д. отг. № 166/1936 г.)

Както се вижда и тук съдът, след като предварително е решил, че се касае за едно правомерно окръжно, е оставил жалбата без разглеждане, приемайки, че няма административен акт, което не е правилно. Такива случаи в практиката на съда има множество. Посочените два са, обаче, достатъчни; те са много характерни, защото се отнасят до една от най-типичните публично-задължителни материи – данъците. Съдът отрича, че в случая има административни актове, защото се касаело за „тълкуване“, за „пояснения“ на даден закон от началника до неговите подчинени. Един такъв разграничителен белег не може, обаче, да служи за определяне естеството на административен акт. Едно приложно правило, което, например, идва да даде известни подробности относно общинския налог върху мелниците и което пояснява, че редом с означените от закона „мелници“ и „воденици“ трябва да се разбират и „тепавиците“, е „тълкуване“, „пояснение“, „доразвиване“ или „уреждане подробностите“ на законовия текст. Но това не значи, че ако въпросното „тълкуване“ и пр. е незакономерно, ще има административен акт, а ако то е закономерно, няма да има такъв акт. И в двата случая се касае за доразвиването на една публично-задължителна материя, която засяга чужда правна сфера, независимо от това дали засягането е правомерно или противоправно, дали то е едно правилно „тълкуване“ и пр., или пък е едно неправилно „тълкуване“, т.е. едно създаване на законно-непредвидените права и задължения.

г) *Публично-задължителни (по материя) наредби в служебна форма за допълнението на законите.*

13. Понякога един закон създава особеното право на изпълнителната власт да го допълни, като уреди една посочена, но неуредена от него публично-задължителна материя. Касае се една законова делегация. Изпълнението на една такава законова делегация трябва, обаче, винаги да става в публично-задължителна форма. Неправилно е с едно окръжно, т.е. с един вътрешно-служебен по форма акт да се уреди една материя, която съставлява едно действително допълнение на закона и която има публично-задължителен характер. В повечето случаи самият закон изключва това, защото той изрично сочи, че правилникът по предметното допълнение ще се издаде от Царя. Но дори и да не сочи изрично това, поначало правилниците по допълнението на законите се издават от Царя, освен ако законът прави отклонение от това начало. Затова в тези случаи въобще не може да бъде издадено окръжно, защото Царят не издава окръжни. Ако пък такова бъде издадено от друг орган на изпълнителната власт, без законът да е изрично посочил, че той е компетентен да допълни закона, то тогава ще се касае за едно окръжно, което е издадено и от некомпетентен орган. Въпросът има смисъл само относно това дали е допустимо да бъде издадено едно окръжно за допълнение на някой закон, когато този закон дава правото на един министър или на друг орган да допълни закона с един правилник, като уреди една посочена, но неуредена от закона публично-задължителна материя. Отговорът трябва да бъде отрицателен: една законова делегация за допълнението на закона, относно някоя публично-задължителна материя, трябва винаги да става и в публично-задължителна, а не в служебна форма. Когато законът дава една делегация за неговото допълнение посредством „правилник“ (или друго някое наименование), той поначало визира един акт в публично-задължителна форма, т.е. един акт отправен до всички, така както законът е отправен до всички, защото съдържанието, което ще бъде дадено с правилника, ще съставлява, всъщност, част от съдържането на закона. Дори в Наредбата-закон за пенсиите за инвалидност, която с чл. 7 дава законовата делегация за т.н. „разписание за болестите“, изрично се сочи, че това „разписание“ съставлява неразделна част от закона. Следователно, окръжните по допълнението на закона, относно една публично-задължителна материя, са формално неправилни. Те са неправомерни административни актове поради нарушение на съществена форма. Не така стои, обаче, въпросът относно окръжните по приложението на закона, разгледани по-преди. Те, макар и да се отнасят до публично-задължителна материя, са допустими, въпреки тяхната служебна форма.

14. Дотук бяха разгледани примери от практиката относно правилниците или наредбите, които имат характера на административни актове по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Сега предстои да бъдат поотделно разгледани и ония правилници или наредби, които нямат този характер.

**В. Пояснения относно правилниците или наредбите, които не са административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие.**

*а) Служебни правилници (в публично-задължителна форма).*

15. Това са правилници или наредби, които уреждат една служебна материя, която не е още уредена от закон. Тук спадат като по-характерни правилниците по вътрешната организация на войската, по служебното положение на чиновниците, по вътрешния ред в учрежденията и пр. Макар че това са обикновено правилници или наредби в публично-задължителна форма, те нямат характер на административни актове по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие, защото, както се изтъкна вече административният акт, в посочвания тесен смисъл, се характеризира не според формата, а според материята, която урежда. Тук не може да се говори за административни актове „на публичните власти“, както е казано в чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Понятието „публични власти“ в поменатия текст визира, всъщност, публично-задължителното отправление на държавната власт спрямо чужда правна сфера от законно компетентен за това орган. А при служебния правилник за такава „публична власт“ не може да се говори; тук има „служебна власт“.

Известни материи от служебен характер не остават напълно затворени в областта на вътрешната администрация и засягат някакъв интерес на трети лица, обаче, въпреки това, тези материи не губят своя характер на служебни, нито пък актовете, които ги уреждат, добиват качеството на административни по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Тъй например, един правилник за вътрешния ред в някоя обществена библиотека, който определя, че една книга не може да бъде задържана от едно и също лице през определените за ползване часове повече от десет дни подред, засяга интереса на някои читатели, обаче не и тяхната субективна правна сфера, т.е. нито засяга техни законно дадени права, нито пък им налага нови законно непредвидени задължения. Също така, например, един правилник, който урежда служебната материя за препоръчване на печатни издания по някое ведомство и който определя, че препоръчани книги не ще се откупват, засяга интереса на този, чиято книга не е била препоръчана, обаче и тук не се касае за посегателство в чужда правна сфера. Защото, дали службите на едно министерство трябва да купят някои книги и кои именно, зависи само от тия служби и никой издател няма законно дадено право неговите книги да бъдат предпочетени, нито пък се ограничава някакво негово право, ако те не бъдат одобрени и препоръчани. По повод на това тук трябва да бъде спряно вниманието върху един случай, разгледан от Върховния административен съд с решението му № 323 от 12.XII.1929 г., по повод една жалба за отмяна на Правилника за учебниците. Съдът отхвърлил жалбата по следните съображения: „Чл. 8 линия първа от Закона за народното просвещение постановява, че в народните училища се употребяват само онези учебници, които са

одобрени от Министерството и че учителите са длъжни да преподават по одобрени учебници. А в алинея трета на същия член се казва, че Министерството може да издава само учебници и помагала, да откупува, или да отпуска парични средства за издаване на такива, които предварително са одобрени, като и да обявява конкурс за такива учебници. Явно е, прочее, че съгласно тия постановления на закона, Министерство на народното просвещение има правото и привилегиата да одобрява учебниците за народните училища, че учителите са длъжни да употребяват одобрени от същото министерство учебници и че то (министерството) може сам да издава учебници, както и да обявява конкурс за такива учебници. А предвид на тия законоположения, параграф 2 от обжалвания правилник не противоречи в нищо на цитирания член 8 от Закона за народното просвещение; напротив, той е съобразен с неговия разум. Следователно, ако съгласно тоя член от закона, в училищата се употребяват само учебници, одобрени от Министерството и ако по силата на същото законоположение, то има право сам да издава учебници и да обявява конкурс за такива учебници, то оплакването на тържителя, че с цитираното постановление на правилника му се накърнявали помимо закона някакви интереси, е неоснователно. Също е неоснователно и оплакването, че с въпросния правилник Министерството монополизирало за себе си правото за издаване учебници, защото издаването и разпространението на учебниците се предоставя на частна инициатива, респективно на сегашните книгоиздатели, само че вместо да се пазарят с отделни автори, ще се състезават на обявен за целта търг. Това гледище се оправдава от постановленията на параграф 14 от правилника, в който се казва, че за издаването и разпространението на учебниците Министерството обявява търг, в който търг могат да вземат участие всички български поданици, които имат регистрирана книгоиздателска фирма и издават или са издавали учебници“. Цитираният случай дава повод за известни бележки. Първото оплакване на тържителя – че с правилника се установявало преподаването в училищата да става само с одобрени учебници и само такива учебници да се откупуват – е всъщност оплакване срещу едно правило, което няма публично-задължителен, а само служебен характер и затова, то въобще не е административен акт: по какви учебници ще става възпитанието на учащите се е вътрешно-административен въпрос на държавата. Дори и да нямаше в Закона за народното просвещение разпоредба, която да урежда тази материя, един служебен правилник за нейното уреждане е допустим. И той не е административен акт по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие по съображенията, изложени по-горе. Обаче второто оплакване – че правилникът създавал монопол за министерството да издава учебници – е вече едно оплакване, свързано с публично-задължителната материя. Действително това не би могло да стане с един самостоен правилник, тъй като то би засегнало вече чуждите права на издателство. Както се вижда, обаче, съдът е приел, че такъв монопол правилникът не създава.

б) Същински окръжни или служебни утвърдения.

16. Тези окръжни са всъщност два вида. Едните се отнасят до приложението на някой закон, но не засягат една публично-задължителна материя, а само една служебна материя; други пък въобще не са свързани с определен закон, а самостоятелно уреждат една служебна материя. Последните се различават, значи, от казаните по-горе правилници или наредби само по своята форма. Впрочем, нека разгледаме тези две групи същински окръжни поотделно.

17. Същинските окръжни, които са свързани с един закон, уреждат преди всичко *начина* за изпълнението на закона. И по-преди се каза, че приложното правило може да се отнася или до начина, по който да се изпълни един закон, или пък до уреждане на подробностите в самата подлежаща на изпълнение законно уредена материя. Когато тази материя е публично-задължителна и когато окръжното не се ограничаваша само да посочи начина за нейното изпълнение, а урежда и известни подробности в самата нея, то тогава окръжното има характера на административен акт по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Ако, обаче, това окръжно идва само за да посочи начина, техниката за изпълнението на закона, то е само едно служебно окръжно и няма характера на посочвания административен акт. Тъй например, ако едно окръжно на министъра на финансите идва да определя какви образци трябва да имат данъчните декларации, или как да се издирват известни данъчни обекти и пр., то едно такова окръжно посочва само начина за изпълнението на даден данъчен закон, т.е. урежда една служебна материя и няма характер на административен акт.

Същинските окръжни, които са свързани с един закон, не се отнасят, обаче, само до начина на неговото изпълнение. Те могат да се отнасят и до уреждането на материя от самата подлежаща на изпълнение законова разпоредба; но тази материя трябва да е служебна. Тогава окръжното пак не е административен акт по чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие. Тъй, например, няма характер на административен акт едно окръжно, което идва да уреди подробностите по униформата на известни служители, за които законът е определил най-общо, че те са униформени.

18. Същинските окръжни, както по-горе се каза, могат и да не бъдат свързани с един закон. Такива, например, са окръжните, с които се нарежда да се изработят годишни планове за дейността на всяко подведомствено учреждение или да се спазва определен ред при препращане на искания до централното управление, които са постъпили в подведомствените служби, или кога и как да се извършват служебни ревизии на подведомствени служители и пр. Въобще, в служебната област окръжните от подобен характер са твърде много. И те, обаче, не са административни актове по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие.

19. Направените дотук пояснения относно това кои правилници или наредби подлежат поначало на отмяна трябва обаче, да бъдат свързани с *въпроса за личния и*

пряк интерес от отмяната на правилника или наредбата. Този въпрос идва всъщност да допълни току-що разгледания.

### **III. ЛИЧНИЯТ И ПРЯК ИНТЕРЕС ПРИ ОТМЯНАТА НА ПРАВИЛНИКА ИЛИ НАРЕДБАТА**

#### **A. Общи бележки.**

20. Условието за личния и пряк интерес е свързано само с онзи административен акт, който налага някакво *ограничение в чужда правна сфера*. От това *ограничение* именно произтича *интересът за отмяната на акта*. Един административен акт, който не ограничава никого, а, напротив, създава благоприятни положения за всички, е административен акт, за отмяната на който въобще няма *интерес*. Следователно, интересът е отношение към един ограничаващ административен акт.

Но законът изисква така определеният интерес да е преди всичко *личен*. За да се схване това условие, трябва да се има предвид следното. Към един ограничаващ административен акт могат да имат *субективно* отношение множество лица, т.е. *самите лица да считат*, че актът се отнася и до тях. Тъй например, към един указ за обявяване на обществена полза при някое принудително отчуждаване на даден имот, известно отрицателно субективно отношение могат да имат редица близки на лицето, чийто имот се отчуждава, обаче, този указ не се отнася до тяхната правна сфера; затова те нямат *личен* интерес от отмяната на указа. Напротив, този, чийто имот се отчуждава, има в случая личен интерес. Следователно, *личен интерес има, когато ограничаващият административен акт се отнася до правната сфера на жалбоподателя*.

Не е достатъчно, обаче, интересът да е личен; законът изисква този интерес да е освен това и *пряк*. Понятието за прекия интерес има двояко значение: 1) С него се цели на първо място да бъде подчертано понятието за личния интерес. Както се казва, поначало всеки ограничаващ административен акт създава един интерес за отмяната му, но за едни лица този интерес, макар и да е субективно близък, обективно е чужд, защото не се отнася до тяхната правна сфера. Затова в тези случаи интересът на такива лица за отмяната на акта не е личен, но същевременно той не е и пряк, а само *косвен*. Когато законодателят подчертава, че личният интерес трябва да е и пряк, той иска преди всичко да определи, че състоянието личен интерес трябва да бъде не само *субективно*, т.е. не само жалбоподателят субективно да счита, че актът се отнася до неговата правна сфера, но и обективно този акт да се отнася до неговата правна сфера. Следователно, *понятието пряк интерес цели на първо място да подчертае обективното съществуване на личния интерес*. 2) Но понятието пряк интерес има и едно второ значение. Посредством него законодателят подчертава, че действието на ограничаващия административен акт трябва да е *вече настъпило*, а да не е само *пред-*

полагаемо. Един административен акт може да се отнася до правната сфера на едно лице, да *визира* значи тази сфера и затова да съществува личен интерес от отмяната на акта, но при все това този интерес да не е още *пряк*, защото не е настъпило още едно *пряко засягане* на тази правна сфера. а) Ограничаващият административен акт може да *обуславя* своето действие от известни *факти*, чието настъпване се само предполага. Тъй е, например, обикновено при определяне на общинските такси с бюджета на общината. Таксата за издаване на едно общинско удостоверение, да кажем, ще засегне *всеки*, който поиска удостоверението, но дотогава тази такса не *засяга* *пряко* никого; тя само *се отнася* до правните сфери на жителите на общината изобщо и заради това те макар и да имат *личен* интерес от отмяната на таксата, нямат още и *пряк* интерес. Обаче, не всички административни актове засягат чужда правна сфера предполагаемо. Тъй например, актът, с който се заповядва събарянето на една постройка като незаконно застроена, има вече *пряко*, а не само предполагаемо действие, защото фактът, който тази заповед предполага (незаконната постройка), е даден. С *прякото* ограничаващо действие на акта не трябва да се смесва самото *доказване* на това. Един ограничаващ административен акт може да засяга някого *пряко*, но той да не е доказал това. Тъй например, общинският бюджет, който определя, че за всяка мелница се плаща по толкова лева налог на воденичен камък, има *пряко* ограничаващо действие спрямо *всеки*, който има мелница в общината. Това действие няма да настъпи *занапред*, както е при по-горе дадения пример за общинската такса върху удостоверенията, а е настъпило. В този случай въпрос може да стане само за *доказването* на интереса: дали в конкретния пример, за който става дума, жалбоподателят наистина има мелница. Липсата на доказателство за интереса от отмяната на акта не значи още, че при даден случай такъв интерес липсва. За да се схване правилно законното изискване на наличността на интерес у жалбоподателя, трябва това да не се смесва с въпроса за доказването на този интерес. Наличността на интереса от отмяната е едно *материално* условие, а доказването на този интерес е едно *процесуално* условие. б) По-горе се каза, че ограничаващият административен акт може да *обуславя* своето действие от известни *факти*, чието настъпване се само предполага. Освен това, обаче, ограничаващият административен акт може да *обуславя* своето действие и от издаването на *втори административен акт*, който се основава на първия. Тъй например, заповедта на министъра на вътрешните работи и народното здраве, която той отправя до кмета на дадена община, като му нарежда да не издава препис от някакъв акт по гражданското състояние на едно лице, макар и да *се отнася* до това лице като молител за преписа и да създава за него един *личен* интерес от отмяната ѝ, все пак няма *пряко* ограничаващо действие, защото *засягането* ще настъпи само ако кметът откаже издаването на преписа. Докато при горния случай има едно *фактическо* обусловено ограничаващо действие на административен акт, тука има вече едно *формално* обусловено ограничаващо действие на същия акт. И при двете, обаче, няма *пряко*



ограничаващо действие на акта, или, с други думи, *административният акт няма пряка изпълнителна сила спрямо дадено лице*. С оглед на изтъкнатото следва, прочее, че *понятието пряк интерес цели, на второ място, да подчертае необходимостта от пряко засягане на чужда правна сфера, т.е. наличността на пряка изпълнителна сила на административния акт спрямо дадено лице*.

#### **Б. „Личният и пряк интерес“ при правилниците.**

21. След тези предварителни пояснения за личния и пряк интерес при жалбата за отмяна на административния акт изобщо, може вече да бъде разгледан по-конкретно въпросът за личния и пряк интерес при жалбата за отмяна на правилника или наредбата.

Безличната и абстрактна природа на всяко правило усложнява специално въпроса за *прекия* интерес при неговата отмяна. При единичния административен акт (индивидуалния и конкретния) този интерес обикновено лесно се разкрива, но при общия административен акт въпросът е по-труден. Преди всичко трябва да се дадат, обаче, някои пояснения за *личния* интерес при жалбата за отмяна на едно правило. Поначало едно правило, което има ограничаващо действие, се отнася *до всички*, които са свързани с определения от него фактически състав и понеже то визираща правната сфера на всички тия лица, всяко от тях има поначало *личен* интерес за неговата отмяна. Така например, едно правило, което ограничава аптекарите изобщо, създава поначало личен интерес за неговата отмяна у всеки аптекар; едно правило, което ограничава занаятчиите изобщо, създава поначало личен интерес за неговата отмяна у всеки занаятчия; едно правило, което засяга всички граждани, създава поначало личен интерес за неговата отмяна у всеки гражданин изобщо. Като се има предвид казаното по-горе за същността на личния интерес при жалбата за отмяна, то определянето на личния интерес на едно правило не съставлява особена трудност. Както се изтъкна по-горе, *личен* интерес има всякога, щом дадена разпоредба *се отнася* до определена правна сфера, щом тя *визира* тази правна сфера. За да се докаже *личният* интерес за отмяната на едно правило, е достатъчно да се докаже, че жалбоподателят има *качеството* на лицата, които се визират в правилото. Например, ако правилото се отнася до аптекарите, достатъчно е жалбоподателят да докаже, че е аптекар; ако то се отнася до занаятчиите, достатъчно е жалбоподателят да докаже, че е занаятчия; ако то се отнася до гражданите на дадена община, достатъчно е жалбоподателят да докаже, че е жител на тази община.

Практиката на нашия Върховен административен съд относно *личния* интерес при жалбата за отмяна на едно правило е поначало в изтъквания тук смисъл. Тъй например, с решение № 55-а/1935 г. по д. за отм. № 286/1934 г., на общото събрание, Върховният административен съд е разгледал жалбата за отмяна на едно правило, дадено във форма на окръжно, с което се налага ограничение на инославните свецоливници във връзка с производството на свеци за богослужение. Това окръжно е било

обжалвано от Арменското църковно настоятелство и съдът е приел, че „възражението на Св. Синод на Българската православна църква, че тъжителят няма *личен* и пряк интерес за отмяната на обжалвания акт, е неоснователно“. Също така, например, с решението си под № 251/1927 г. по д. отг. № 40/1927 г. на общото събрание, съдът приел и разгледал жалбата на един аптекар срещу Правилника за реда на управлението в частните аптеки от 1927 г. И тук, значи, *личният* интерес се обуславя от това, че обжалваният правилник е засегнал изобщо аптекарите. Също така, например, с решението си № 407/1934 г. по д. отг. № 33/1934 г. на общото събрание, съдът е приел и разгледал жалбата на един зъболекар за отмяна на Правилника за прилагане закона за занаятите от 1933 г., във връзка с уреждането правата на зъботехниците, което засяга и зъболекарите. Понякога, обаче, съдът смесва въпроса за *личния* с въпроса за *прекия* интерес. Такъв е случаят, разгледан с определението на съда под № 121/1936 г. по д. отг. 166/1936 г. на общото събрание. Обжалвано е било едно правило, дадено във формата на окръжно във връзка с облагане на петролни деривати. Жалбоподателят е бил търговец на петрол. Въпреки това, съдът неправилно е приел, че в случая жалбоподателят ще има *личен* интерес, „ако той е засегнат от това окръжно – да бъде обложен съгласно дадените нареждания“. Очевидно, тук може да става въпрос не за *личния* интерес, а за *прекия* интерес. Защото, щом като правилото, в настоящия пример, се отнася до облагане на петрола, то поначало всеки търговец на петрол има *личен* интерес от неговата отмяна; дали, обаче, той има *пряк* интерес, е друг въпрос. Както се каза по-горе, не е достатъчно една разпоредба да *се отнася* до определена правна сфера (личен интерес), а трябва освен това тази разпоредба да има *пряка* изпълнителна сила спрямо дадено лице. Доколкото един акт засяга само обусловено дадена правна сфера, то той няма пряко ограничаващо действие спрямо нея и заради това няма *пряк* интерес от отмяната на акта. Впрочем, след дадените дотук пояснения относно *личния* интерес при жалбата за отмяна на едно правило, нека се спрем сега по-подробно на въпроса за *прекия* интерес.

22. По-горе се каза, че понятието за *прекия* интерес цели да подчертае необходимостта от пряко засягане на чужда правна сфера, в различие от обусловеното засягане на такава сфера. Тъй например, правилото, което определя, че всеки гражданин на дадена община трябва да се снабди с общинска лична карта, или правилото, което определя, че никой не може да кара автомобил с бързина по-голяма от 50 км. в час, или правилото, което определя, че ежегодно всички собственици са длъжни да боядисват фасадите на своите сгради и пр. засяга пряко всеки гражданин, шофьор или собственик. В тези случаи правилото има пряка изпълнителна сила: – не се налага да бъде издаден един втори административен акт, за да настъпи ограничаващото действие на правилото, нито пък задълженото лице трябва да извърши нещо, за да настъпи задължението. При тези примери, значи, ограничаващото действие настъпва, без да е *формално* или *фактично* обусловено, по смисъла на това пояснение по-горе. В дру-

ги случаи, обаче, действието на правилото не настъпва пряко. Например, правилото, което определя, че едно народно читалище може да бъде открито само ако 20 души пожелаат това, ще има пряко действие спрямо дадени лица, едва след като са поискали и са получили отказ да им се разреши читалище, защото не са 20 души. Също така едно правило, което определя, че никой български поданик не може да напусне Царството, преди да даде депозит, с който да обезпечи пътните пари за възвръщането си, ще има пряко действие спрямо дадени лица, само ако те пожелаат да пътуват и получат отказ за заверката на паспорта им поради липсата на този депозит. Във всички тия случаи (за пряко, или за обусловено действие на правилото), както се вижда, може да е налице *личен* интерес, защото правилото визира *всеки* (с определени качества). Обаче, поради това, че при обусловеното действие няма пряко засягане на чужда правна сфера, липсва и условието за *прекия* интерес.

Във връзка с това разграничаване се разрешава и въпросът за правилното завеждане на жалбата за отмяна на едно правило при наличност на *пряк* интерес. В случаите, когато едно правило засяга пряко някоя чужда правна сфера, т.е. когато това правило има *пряка изпълнителна сила* спрямо дадено лице, а не се налага издаването на един втори административен акт, или някакво действие от страна на лицето, до което се отнася правилото, за да настъпи ограничителното действие за него, тогава това правило поначало подлежи на обжалване пред Върховния административен съд. В този случай жалбоподателят трябва само да докаже, че има качеството на лицата, които се визират в правилото, т.е. да докаже *личния* интерес; що се касае до *прекия* интерес, той произтича от самия пряко задължаващ характер на правилото. Така например, ако едно правило гласи, че е забранено лекарите да обявяват специалността си (противно на закона), то за обжалването на това правило е достатъчно да се докаже личният интерес, т.е. че жалбоподателят е лекар, защото прекият интерес произтича от пряката изпълнителна сила на тази разпоредба. Ако, обаче, едно правило има обусловено задължаващо действие, то, за да се постигне условието за наличността на пряк интерес, трябва винаги да е налице конкретният административен акт, или конкретно действие на жалбоподателя, които превръщат обусловеното ограничаващо действие на правилото в едно пряко действие. Така например, поменатото по-горе правило, че читалища могат да се откриват само при 20 души, може да бъде обжалвано само след като е налице конкретно искане и конкретен отказ за образуването на читалището, поради това, че не е имало 20 души, за откриването му. В този случай жалбоподателят трябва, значи, да докаже и прекия си интерес, като приложи акта, с който се установява настъпването на прякото ограничаващо действие спрямо него. Нещо повече – той трябва да обжалва едновременно и самото правило, и конкретния акт, издаден въз основа на това правило.

### В. „Прекият интерес“ при окръжните.

23. Поясненията, направени дотук относно *прекия* интерес при жалбата за отмяна на едно правило, трябва да бъдат доразвити специално във връзка с *обжалването на окръжните*, които имат характер на административни актове по смисъла на чл. 29, т. 1 от Наредбата-закон за административното правосъдие.

Едно окръжно (разбирайте, което има характера на административен акт по смисъла обяснен преди) в едни случаи има *пряка изпълнителна сила*, а в други случаи няма такава. Схване ли се правилно това различие въпросът относно жалбата за отмяна срещу окръжните, който създава на практика твърде често трудности и грешки, се преодолява. По-преди се изтъкна, че всяко окръжно, което урежда една публично-задължителна материя, подлежи поначало на обжалване пред Върховния административен съд и че неправилно, в някои случаи съдът не е приемал дадено окръжно за административен акт. Тук се налага сега да бъде пак обяснено в кои случаи има едно окръжно с пряка изпълнителна сила и, следователно, не е нужен конкретен акт, за да съществува пряк интерес за отмяната му, и в кои случаи едно окръжно има само обусловена изпълнителна сила, вследствие на което се налага и конкретен акт по него, за да се породи пряк интерес за отмяната му.

Общото начало в този случай е, че *едно окръжно има пряка изпълнителна сила*, когато то е адресирано до орган, който няма *правната компетентност* да разреши въпроса, предмет на окръжното, с един административен акт, а който се явява само като един *фактичен изпълнител* на заповедта, съдържаща се в това окръжно. С други думи, *пряка изпълнителна сила има онова окръжно, чието изпълнение става с фактични, а не със законно необходими правни действия на органите, до които е отправено*. И обратното – *едно окръжно има обусловена изпълнителна сила*, когато то е отправено до един орган, който не се явява само като фактически изпълнител на заповедта в окръжното, а сам издава административен акт за приложение на окръжното.

Поначало практиката на нашия Върховен административен съд е в изтъквания смисъл. Няколко примера сочат това и същевременно поясняват практически изтъкваното различие между двата вида окръжни.

*Първи пример.* С решение № 358 от 1929 г. Върховният административен съд е разгледал жалбата срещу една окръжна наредба на Министерството на финансите, с която се нареждало до подведомствените органи, изчисляването на увеличението в съдийските заплати (10 % съгл. Закона за бюджета от 1929–30 г.) да става само върху основната заплата, но не и върху добавъчното възнаграждение за прослужени години. Жалбата срещу окръжното е била подадена от един съдия. (Това му качество, с оглед на казаното по-преди, е достатъчно, за да има *личен* интерес.) Но съдът е приел, че в случая има и *пряк* интерес (без да е дал никакъв особен мотив за това), тъкмо защото това окръжно има *пряка* изпълнителна сила. То е отправено до касиерите на

съдилищата и те се явяват като негови *фактични* изпълнители. Никакъв втори административен акт не е необходим тук, за да настъпи ограничаващото действие на окръжната наредба.

*Втори пример.* С решение № 357 от 2.IX.1936 г. Върховният административен съд е разгледал и една жалба за отмяна срещу окръжно на Министерството на финансите, с което се нарежда до подведомствените органи да се изиска от частните учреждения да правят удържки за фонда по настаняване на безработните, върху заплатите и др. вознаграждения, на своите служители, които те получават от други учреждения. Жалбата е била подадена от едно частно учреждение. (Безсъмнено *личният* интерес съществува и тук.) Съдът и в този случай е разгледал жалбата по същество, защото всъщност има и *пряк* интерес. Това окръжно има пряка изпълнителна сила, тъй като то подлежи непосредствено на едно *фактично* изпълнение и не се налага никакъв административен акт по това.

*Трети пример.* Той се спомена и по-преди. Касае се за случая, разгледан с решение № 55-а от 1934 г., относно окръжното за ограничаване производството на свещи за богослужение. И това окръжно има пряка изпълнителна сила. Въобще, съдът поначало приема, че окръжното подлежи на разглеждане, когато то има пряка изпълнителна сила. В определението му под № 121 от 1936 г., което по-преди се спомена, съдът е приел, както се посочи, че пряк интерес от отмяната на окръжното има, ако жалбоподателят „е засегнат от това окръжно – да бъде обложен съгласно дадените нареддания“.

Изтъкваното тук становище, че окръжните, които задължават пряко, подлежат на отмяна е застъпено и от Фаденхехт в пледоарията му по дело за отмяна № 930 от 1936 г. на Върховния административен съд (Протокол от 9.VI.1937 г. на общото събрание). В протокола по това дело становището на Фаденхехт е отбелязано така: „Не е важно, в каква форма е облечен един административен акт, а е важно *съдържащият му и дали актът има пряка задължителна и изпълнителна сила*. Намирам, че когато има един *общ* административен акт, който не засяга едно индивидуално лице, а е издаден в обща форма и когато *за неговото приложение не е нужно издаването на друг административен акт*, ще трябва да се приеме, че такъв акт е административен, който подлежи на обжалване“. Делото се е отнасяло до жалба срещу едно окръжно. Върховният административен съд с определението си под № 99 от 19.V.1937 г. е приел поначало тази теория, но е оставил жалбата без разглеждане, защото е счел, че при това окръжно „*не се е целило да се установи една наредба с пряка изпълнителна сила*“.

24. Каза се, че не всяко окръжно може да има пряка изпълнителна сила. В известни случаи то трябва да бъде *приложено* посредством един нов административен или дори юрисдикционен акт. Така е именно в случаите, когато то се отправя до един орган, който има правната компетентност да разреши въпроса, предмет на правилото, дадено в окръжното. Такива са, например, окръжните, които министърът на вътреш-

ните работи отправя до общините, като им предписва определянето на известни приходи. Спрямо жителите на общината такава едно окръжно няма пряка изпълнителна сила, а е необходимо облагането да се предвиди в бюджета. Обаче спрямо самата община това окръжно има пряка изпълнителна сила и тя може да го обжалва. Не подлежат на обжалване от общините, обаче, ония окръжни, отправяни до тях от министъра на вътрешните работи, или от друг министър, които уреждат една материя от областта на общата администрация, т.е. материя, по която общинските органи действат като органи на централната власт (полиция, санитарно дело, ветеринарно дело и пр.). Обаче, такива окръжни, щом законът не изисква конкретен административен акт за тяхното пряко действие, имат пряка изпълнителна сила спрямо заинтересованите и могат да се обжалват от тях пред съда. Например, едно окръжно на министъра на вътрешните работи и народното здраве, издадено по Закона за народното здраве във връзка с мерките, които трябва да се вземат от общинските органи по събирането и продаването на естествен лед. (Вж. за две такива окръжни, разгледани по същество от В. адм. съд, в „Адм. прегл.“, г. III, едното по д. за отм. № 13/1932 г. Реш. № 290 от 12.IX.1932 г., публ. в кн. 2, стр. 52, а другото по д. за отм. № 542/1932 г. Реш. № 323 от 1.X.1932 г., публ. в кн. 3, стр. 84, пак в подобен смисъл.)

Като пример от практиката на Върховния административен съд за окръжно, което няма пряка изпълнителна сила, може да се посочи следното. Съгласно стария чл. 65 от Закона за данъка върху приходите, данък на проходящи лица се *определя* и събира, едновременно с определянето му, от данъчните агенти. По повод на един такъв случай е било отправено от министъра на финансите предписание до данъчните агенти. При обжалването на последното, нашият Върховен административен съд е счел, че това предписание има инструктивен характер, и че актът, който може да създаде правни последици в случая, е актът на данъчния агент по чл. 65 от Закона за данъка върху приходите. (Определение № 178 от 1929 г., Върховния административен съд.) Това окръжно има всъщност характера на административен акт, защото урежда една публично-задължителна материя и за това квалификация на съда за него е теоретически неправилна. То, обаче, няма пряка изпълнителна сила, каквато може да имат и редица други публично-задължителни правила без с това да се изменя техният характер на административни актове. Като примери от практиката на Върховния съд за окръжни, които нямат пряка изпълнителна сила, са и окръжните до митниците по обмитяването. Нашият Върховен административен съд нееднократно се е произнасял, че окръжните на министъра на финансите до митниците нямат характера на административни актове, подлежащи на самостоятелно обжалване, а такъв характер имат актовете на митническите органи по повод окръжните. Например, д-во „Пл.“ е заплащало до 1930 г. на Бургаската митница по 1 зл. лв. статистическо право за всеки изнесен тон медна руда. В началото на 1930 г. същото д-во е подало декларация за износ на определено количество торби претопена медна руда мат. Органите на Бургаската митница, позовавайки се на една окръжна наредба на Министерството на

финансите, са обмитили изнасяната руда по 50 зл. лв. На торба, а не на тон. Дружеството е обжалвало окръжната наредба пред Върховния административен съд. Последният, в разпоредително заседание, е оставил жалбата без разглеждане, защото е счел, че тая наредба не е административен акт, а такъв е актът на митническите органи, с който са обмитили износната руда. По този случай съдът е съобразил така: „В случая трябваше да се обжалва онзи акт на Бургаската митница, *по силата на който* са събрани митническите берии“. С други думи, съдът е приел, че това окръжно не е имало пряка изпълнителна сила. И тук, обаче, неправилно съдът е приел, че това окръжно е било административен акт (Вж. за този случай определението на съда, печатано в Господинов, Административно правосъдие, с. 52). Подобен случай се визира и в определение № 32/1927 г. на Върховния административен съд. Въобще често съдът счита, че известни окръжни не са административни актове било защото те са правомерни, било защото те нямат пряка изпълнителна сила. Всъщност, обаче, и в двата случая окръжните са административни актове, щом уреждат публично-задължителна материя. Тяхната правна природа по нищо не се различава от кое да е правомерно публично задължително правило, дадено с един правилник, но нямашо пряка изпълнителна сила. Тук липсва само пряк интерес от отмяната на административния акт, а не липсва изобщо административен акт.