

ПРЕГЛЕД НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

МОЖЕ ЛИ ГРАЖДАНСКИЯТ СЪД ДА УПРАЖНЯВА КОСВЕН СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ РЕШЕНИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ СЪД ПО ОСПОРВАНЕ НА ИНДИВИДУАЛЕН АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ?

Критични бележки по Тълкувателно решение
от 14.01.2013 г. по тълкувателно дело
№ 5/2011 г. на ОСГК на ВКС

*Васил Петров**

1. Въпросът за допустимия контрол и преценката, който гражданският съд може да упражнява над индивидуални административни актове (ИАА) и над съдебни решения по същество, постановени по реда на прекия съдебен контрол над такива актове, е спорен, и то отдавна, както в теорията¹, така и в съдебната практика².

Голямо постижение на съдебната практика бе Тълкувателно решение № 6 от 10.05.2006 г. по тълкувателно гр. д. № 6/2005 г. на ОСГК на ВКС³, с което се прие

* Задочен докторант по административно право и процес в ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“, младши съдия в Софийския градски съд.

В статията са използвани стандартни съкращения на наименованията на държавни органи и нормативни актове. Предмет на статията са единствено въпросите на косвения съдебен контрол над индивидуални административни актове и решения на административния съд, постановени по реда на чл. 173, ал. 1 АПК при оспорвания на индивидуални административни актове. Проблематиката на косвения контрол при общите и на нормативните административни актове остава извън обхвата на настоящата работа.

¹ Вж. **Лазаров, К.** Косвеният контрол за законосъобразност на административните актове, упражняван в гражданския процес (допустимост и обсег). – Правна мисъл, 1971, № 1, 36–52; **Дерменджиев, Ив.** Административен процес на НРБ (1981). – В: **Дерменджиев, Ив.** Административно право (избр. съч.). С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2005, 423–433.

² За разрешаването на част от споровете бе постановено и Тълкувателно решение № 6 от 10.05.2006 г. по тълк. гр. д. № 6/2005 г., ОСГК на ВКС.

³ Цитирано по ПИС „Сиела“.

(т. 4), че косвеният съдебен контрол върху заповеди и *съдебни решения* за отмяна на отчуждаването по чл. 4 от Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС се осъществява в исковото производство по спорове за собственост не само по възражение за нищожност, но и по възражение за материална незаконосъобразност на акта за реституция на имота. Тълкувателното решение на ОСГК всъщност се отнася до въпроса допустим ли е косвен съдебен контрол освен за нищожност, и за унищожаемост на ИАА за реституция по посочения закон и съдебните решения, постановени по отмяна на откази за издаване на такива ИАА. В мотивите си ОСГК дава категорично положителен отговор на въпроса, като се изхожда от обстоятелството, че реституционното производство по този закон протича с участието само на лицето, претендиращо реституция, и административния орган, а всички трети лица, чиито права биха били засегнати от един незаконен материалноправно ИАА или съдебно решение по жалба срещу отказ за издаване на ИАА, нямат друг път за защита освен косвения съдебен контрол пред гражданския съд.

ОСГК приема за изходна точка на обсъждане, че обхватът на косвения съдебен контрол е един и същ както когато се оспорва положителен ИАА, така и когато се оспорва положително съдебно решение на административния съд, постановено по жалба срещу отказа за издаване на ИАА за възстановяване на собствеността. В едноединствено изречение ОСГК се задоволява да посочи, че съдебното решение, с което се отменя отказ за възстановяване на правото на собственост и по същество се решава въпросът в полза на лицето, претендиращо реституция, замества ИАА, поради което и (извличайки волята на тълкувателния орган) косвеният съдебен контрол над това съдебно решение е допустим, при положение че лицето, което прави възражението за незаконност пред гражданския съд, не е обвързано от силата на пресъдено нещо (СПН) на решението на административния съд.

2. Тази теза, която съдебната практика неотклонно следваше след постановяването на ТР № 6 от 10.05.2006 г., обаче бе отречена с последващ тълкувателен акт на ОСГК на ВКС.

С Тълкувателно решение от 14.01.2013 г. по тълкувателно дело № 5/2011 г. ОСГК на ВКС даде отговор на спорния в съдебната практика въпрос допустимо ли е държавно учреждение, държавно предприятие, физическо или юридическо лице, черпещо права от държавата, което не е участвало в административното производство по издаването и обжалването на ИАА за възстановяване на правото на собственост по реда на реституционен закон, да оспори пред гражданския съд инцидентно неговата законосъобразност.

ОСГК даде диференцирано разрешение на въпроса. С диспозитива на тълкувателния съдебен акт ОСГК прие, че при спор за собственост държавата не е обвързана от постановен административен акт за възстановяване на право на собственост върху

земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ и върху такъв акт е допустимо упражняването на косвен съдебен контрол по чл. 17, ал. 2 ГПК, но, от друга страна, прие, че държавата е обвързана от съдебното решение за възстановяване на правото на собственост върху земеделски земи и гори по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ⁴.

Диспозитивът на тълкувателния съдебен акт се отнася само до държавата, но мотивите на ОСГК са по-общи – те изобщо засягат въпроса допустим ли е косвен съдебен контрол над съдебно решение, постановено по реда на прекия съдебен контрол над ИАА при действието на новите процесуални кодекси ГПК (2007 г.) и АПК.

Съгласно чл. 130, ал. 2 ЗСВ тълкувателните решения и тълкувателните постановления са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове. Задължителни по моему са само диспозитивите на тълкувателните съдебни актове, защото само разпореденото в тях тълкуване става единно с тълкуваната правна норма и се инкорпорира в нея⁵. Не са задължителни мотивите на тълкувателните решения или постановления, издавани от двете върховни съдилища. Според мен даденото в мотивите на ТР от 14.01.2013 г. по тълкувателно дело № 5/2011 г. на ОСГК становище относно недопустимостта на косвения съдебен контрол на гражданския съд над съдебни решения на административния съд, постановени по реда на прекия съдебен контрол над ИАА, не е обвързващо за съдилищата, а и е погрешно, поради което и не трябва да бъде следвано в случаите, в които лицето, заявяващо възражение за незаконност на съдебното решение, е субект, различен от българската държава, единствено за която се отнася диспозитивът на тълкувателното решение.

3. Мотивите на ОСГК за недопустимост на косвения съдебен контрол над решение на административния съд по същество, постановено по реда на прекия съдебен контрол

На първо място, ОСГК сочи, че постановките на ТР № 6 от 10.05.2006 г., ОСГК, търпят корекция с оглед уредбата на АПК, който е последващ нормативен акт. Поддържа се, че след приемането на изричната разпоредба на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК, според която, ако административният акт бъде изменен или отменен от съда, решението има действие по отношение на всички, следва да се възприеме становището, че ТР № 6 от 10.05.2006 г. е изгубило сила в частта по т. 4, с която обхватът на косвения съдебен контрол е разпрострян и върху съдебните решения за отмяна на отчуждаването по чл. 4 ЗВСВНОИ, по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС.

⁴ Доводите на ОСГК повтарят в значителна степен изказано в теорията (Пунев, Бл. – В: Граждански процесуален кодекс. Приложен коментар. Колектив. С.: Труд и право, 2012, 690–699) тълкуване на нормите на чл. 17, изр. 2 ГПК, чл. 302 ГПК и чл. 177 АПК.

⁵ Сталев, Ж. Съдебната практика като източник на правото. – Съвременен право, 1997, № 6, 13–16.

На второ място, ОСГК приема, че в производството на пряко административно правораздаване, макар и да не се разрешава спор за собственост, т.е. за материалното право, предмет на исковия процес, се установява наличието на предпоставките за уважаване на реституционната претенция, т.е. за издаване на благоприятстващия ИАА, и по този въпрос съдебното решение обвързва със СПН страните по делото. Съгласно чл. 153, ал. 1 АПК органът, издал административния акт, има качеството на страна по делото, наред с оспорващия и всички заинтересовани лица. В качеството си на страна в това производство, което има състезателен характер според чл. 170, ал. 1 и чл. 171 АПК, органът може да ангажира доказателства за установяване на възприетите от нея факти, както и да обоснове изводите си за това дали са били налице фактическите основания за издаването на акта. Съдът може и служебно да направи констатацията за нищожност на административния акт в рамките на задължението му за преценка на правопораждащите факти. Оттук ОСГК приема, че решението на административния съд, постановено в производство на пряк съдебен контрол, е задължително за държавата и органите ѝ. Този извод следвал и от разпоредбата на чл. 302 ГПК, поради което ОСГК приема, че е недопустимо в производство по предявен иск за собственост на гори и земеделски земи от или срещу държавата гражданският съд да упражни върху него косвен съдебен контрол за нищожност и материална незаконосъобразност.

Първото съображение веднага следва да се отхвърли като несъстоятелно. Действително, за разлика от АПК, ЗАП (1979) не съдържа изрична разпоредба, която да посочва действието на отменителното съдебно решение на административния съд. Но никога в теорията и съдебната практика по ЗАП (1979) не е имало съмнение, че съдебното решение по реда на прекия съдебен контрол над ИАА, с което той се отменя като незаконен, има действие *erga omnes*⁶. Именно затова при приемането на ЗВАС (1997) бе създадена изрична разпоредба (чл. 30), според която решенията на ВАС са задължителни за участващите по делото органи и лица; ако обжалваният акт бъде отменен, решението е задължително за всички. Тъй че АПК не внася нищо ново в сравнение с уредбата по ЗАП (1979) и ЗВАС (1997), а само закрепва изрично положение, което е било безспорно в теорията, практиката и законодателството.

Второто съображение е това, което има тежест. Но и то е неправилно. Действително в производството пред административния съд при оспорване на ИАА административният орган и засегнатият от ИАА правен субект имат качеството на равнопоставени страни, с еднакви процесуални права да ангажират доказателства в полза на законосъобразността или незаконността на акта. Съдебното решение на административния съд действително е задължително за страните по делото. Но лицето, което пред гражданския съд прави възражение за незаконност на съдебното решение на административния съд, заместващо ИАА, който административният орган е отка-

⁶ Вж. например Дерменджиев, Ив. Цит. съч., 282–383.

зал да издаде, не е било страна по административното дело. То по тази причина не е обвързано от СПН на решението на административния съд.

4. Тук е мястото да се посочат накратко процесуалните последици на съдебното решение на административния съд, постановени по реда на прекия съдебен контрол над ИАА.

Когато административният съд установи, че ИАА е законосъобразен, и отхвърли оспорването срещу акта като неоснователно, той формира СПН по отношение на въпроса, предмет на административното дело – било, че ИАА не е нищожен и унищожаем, т.е. че е законосъобразен⁷, било, че в полза на оспорващия не е възникнало субективното потестативно материално право на отмяна на ИАА⁸. Тогава съдебното решение има само установително действие. Субективните предели на тази сила винаги се разпростират само по отношение на страните по делото (и техните правоприемници, разбира се) – чл. 177, ал. 1, изр. 1 АПК.

Когато административният съд установи, че ИАА е унищожаем, той формира СПН по отношение на това, че ИАА е унищожаем, респ. – че в полза на оспорващия е възникнало субективното потестативно материално право на отмяна на ИАА. Тази СПН действа само по отношение на страните по делото, като аргумент срещу този извод не може да се тегли от разпоредбата на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК. Посочената норма действително предвижда, че когато ИАА бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички. Това действие обаче не е СПН, а т.нар. конститутивно действие на съдебното отменително решение⁹. Недопустимо е смесването¹⁰ на тези две последици от правораздавателното решение на административния съд, особено при прецизната формулировка на АПК, която ясно разгранича-

⁷ Според **Хрусанов, Д.** Косвеният правораздавателен надзор върху административните актове. – Общество и право, 2013, № 3, с. 33, квалификацията „законосъобразен“ е достатъчна, за да обхване качеството „безпорочност“ (не-нищожност и не-унищожаемост) на административния акт.

⁸ В теорията на административния процес въпросът за предмета на административното дело по оспорване на ИАА пред административния съд, респ. за предмета на съдебното решение, постановено по реда на такъв контрол, е спорен. Вж. разбора на мненията у **Петков, В.** Предмет на административното дело в светлината на ТР № 6 от 2010 г. на ВАС. – Правна мисъл, 2013, № 2, 101–107. Следва да се има предвид и работата на **Милчева, З.** Предмет на оспорване в административния процес. – Съвременен право, 2007, № 6, 52–62.

⁹ Това положение е установено още преди 1944 г. от acad. П. Стайнов и проф. А. Ангелов – вж. **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С.: Печ. „Стопанско развитие“, 1936, с. 610 и сл.; **Ангелов, А.** Процесът за отмяна. С.: Печ. „Т.Ф. Чипев“, 1939, с. 155 и сл.

¹⁰ Каквото смесване допуска **Хрусанов, Д.** Цит. съч., с. 30. Практиката на ВАС ясно разграничава тези две последици на отменителните решения на административния съд по отношение на ИАА. В този смисъл вж. ТР № 1 от 8.06.2001 г. по тълк. адм. д. № 1/2000 г., ОСС на ВАС.

ва „силата“ на потвърдителното съдебно решение по чл. 177, ал. 1, изр. 1 от „действието“ на отменителното съдебно решение¹¹.

Когато съдебното решение на административния съд е отменително, то установява със СПН в отношенията между страните по административното дело, че ИАА е незаконен (или че в полза на оспорващия се е породило потестативното материално право за отмяна на акта), и го отменя по отношение на всички. Следователно лицето, което заявява пред гражданския съд възражение за незаконност било на ИАА, било на решението на административния съд, постановено по съществуващото на административния въпрос след отмяна на отказа за издаване на ИАА, не е обвързано от СПН по административното дело, но е обвързано от конститутивното действие на съдебното решение на административния съд. Той не може да поддържа, че след влизането в сила на решението на административния съд ИАА съществува или поражда правни последици. Както той повече не съществува и с обратна сила са заличени правните му последици по отношение на оспорващия пред административния съд, така ИАА повече не съществува и не поражда последици и за останалите правни субекти. Впрочем за възражение за незаконност тук няма и място, защото възражението за незаконност пред гражданския съд е „щит“ на неучаствалото в издаването на ИАА лице срещу административния акт, който му се противопоставя, но при постановено отменително решение на административния съд ИАА вече го няма и няма как да се противопостави другиму.

Лицето, което не е участвало в издаването на ИАА, има правен интерес да заяви възражение за незаконност на съдебното решение на административния съд в производство пред гражданския съд в две хипотези.

На първо място, когато с решението е отхвърлено оспорването на акта, т.е. при потвърдително решение на административния съд. В този случай, ако административният акт се противопоставя на това лице именно защото решението на административния съд не формира СПН по отношение на неучаствалите в административното дело лица, последните могат да оспорват правните последици на акта при общите правила на чл. 17, ал. 2 ГПК.

Втората хипотеза е по-спорна. Става въпрос за акт, издаден от административния съд по реда на чл. 173, ал. 1 АПК, когато след прогласяване на нищожността на

¹¹ Непрецизни са формулировките на чл. 75, ал. 2 НЗАП (1934), която предвижда, че решенията на ВАС имат сила на присъдено нещо между участващите в делото лица и учреждения, а ако обжалваният административен акт е отменен, имат *сила* по отношение на всички, както и на чл. 30 ЗВАС (1997), който говори за задължителност на съдебното решение по отношение на участващите по делото страни, а при отмяна – по отношение на всички. Въпреки тези непрецизни формулировки в теорията правилно са разграничавани силата на присъдено нещо от конститутивното действие при отменителните съдебни решения. Срв. **Стайнов, П., А. Ангелов.** Ръководство по административно правосъдие. С.: Печ. „Стопанско развитие“, 1943, 111–113, и **Лазаров, К.** Административен процес. С.: Феня, 2001, 102–107.

ИАА или отмяната му като незаконен административният съд решава делото по същество. В тази случаи, ако оспореният ИАА е било негативен (отказ), след отмяната или прогласяването му за нищожен административният съд е решил материалноправния въпрос по същество, като е признал на оспорващия жалбоподател съответното публично материално субективно право. Само че това субективно право има и гражданскоправна проекция и се противопоставя на неучаствало в административното дело лице. Естествено, последното има интерес да твърди несъществуването на субективното право, като оспорва предпоставките за възникването му. Допустимостта на оспорването зависи преди всичко от същността на решението на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК.

5. Акът на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК

Относно правната природа на акта на административния съд, с който се решава по същество въпросът по административната преписка, в теорията съществуват две становища. Според първото става дума за особен административен акт, с който се замества отмененият или обявен за нищожен административен акт (отказ), предмет на прекия съдебно-административен контрол от административния съд¹². Второто поддържа, че решението на съда по административното дело е съдебен, а не административен акт даже когато то решава по същество въпроса по преписката¹³. Между тези две мнения е становището, че макар и имащо характера на административен акт, във всички случаи решението на административния съд трябва да ликвидира правния спор и относно законността на волеизявлението на съд за решаване на въпроса по същество, поради което СПН на решение на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК обхваща не само законосъобразността на ИАА – предмет на съдебния контрол, но и действителността на административния акт, издаден от административния съд¹⁴.

¹² **Димитров, Д.** Административен процес. Обща част. Специална част. С.: Сиби, 1993, с. 111; **Ангелов, Г.** – В: **Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 344; **Лазаров, К., И. Тодоров.** Административен процес. С.: Сиела, 2009, 247–248.

¹³ **Къндева, Ем.** Административно правосъдие. 2. доп. и прераб. изд. С.: Феня, 2013, с. 281. На посоченото място обаче авторката не развива тезата си, така че е възможно и тя да не се отличава от господстващото мнение. И действително проф. Къндева не сочи, че решението на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК е правораздавателен акт, а само, че то е съдебен акт. Но не съществува пречка един административен акт да бъде издаден от съд във формата на съдебен акт. В този случай той ще се ползва със стабилитета и неатакуемостта на съдебен акт, но по същността си и по други свои последици ще бъде административен акт.

¹⁴ **Лазаров, К.** Въпроси на административния процес. С.: Изд. на БАН, 1978, с. 109; **Дерменджиев, Ив.** Цит. съч., с. 384; **Раданов, В.** Предмет на силата на пресъдено нещо на решенията по същество при съдебно оспорване на административните актове. – Научни трудове на Русенския университет „А. Кънчев“, т. 50, с. 7, 173–176.

По моему правилно е първото становище. Според мен актът на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК представлява именно ИАА. Той отговаря на всички елементи от легалната дефиниция на ИАА по чл. 21, ал. 1 АПК. Обстоятелството, че се издава от съд, и то в производство по съдебен контрол, не означава, че той по предметните си бележки не е ИАА. За разлика ЗАП (1979), АПК окончателно скъса със субективния (субективния) критерий¹⁵ при определянето на понятието ИАА¹⁶. Определящ е видът на волеизявлението, не и органът, който го прави. Ето защо при действието на АПК съдилищата могат да издават ИАА¹⁷.

Същевременно, доколкото ИАА по чл. 173, ал. 1 АПК се издава от съд и във формата на съдебно решение, то той се ползва несъмнено със *стабилността* на съдебен акт. Той не може да бъде отменен, освен по реда на глава четиринадесета на АПК.

Ето защо ИАА по чл. 173, ал. 1 АПК е *стабилен административен акт* и именно тази негова характеристика изпълнява условието за ефективно регулиране на отношенията между страните. Между страните по административното дело субективното право, създадено от решението по чл. 173, ал. 1 АПК, не се ползва със СПН. Това е така, защото принципно административните актове, влезли във формална сила, не се ползват със СПН. Те са само изпълняеми¹⁸ (чл. 267 във вр. с чл. 268, т. 1 АПК) и неотменими (чл. 99 във вр. с чл. 237 АПК).

На следващо място, аргумент за това, че решението по чл. 173, ал. 1 АПК не се ползва със СПН, е постановката от теорията на гражданския процес, съгласно която при уважените конститутивни искиове СПН не обхваща правното положение, възникнало от конститутивното действие на съдебното решение, а само потестативното право, предмет на иска, което се прекратява с влизане в сила на решението¹⁹. В този

¹⁵ За този критерий вж. **Стайнов, П.** Административните актове в правната система на НРБ. С.: Изд. на БАН, 1952, 57–59.

¹⁶ Достатъчно е да се сравнят легалните дефиниции за ИАА на чл. 21, ал. 1 АПК и чл. 2, ал. 1 ЗАП (1979 г.), както и да се вземе предвид легалната дефиниция на § 1, т. 1 ДР АПК, според която административен орган по смисъла на АПК е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и *всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон*.

¹⁷ Различно е било положението при действието на административнопроцесуалното законодателство преди 1948 г., в което дефиницията на административните актове е включвала само тези, които са издавани от „органи на публичните власти“ – чл. 29 НЗАП (1934). В такъв случай се е признавало, че издаваните от съдебната власт актове по вътрешното си естество са административни, но не са подлежали на съдебен контрол, доколкото не са издавани от органи на административната публична власт по смисъла на чл. 29 НЗАП (1934) – вж. **Стайнов, П., А. Ангелов.** Цит. съч., с. 20.

¹⁸ За принудителната изпълнимост на едно притезание е достатъчно наличието на изпълнителна сила, не и на СПН. Вж. **Иванова, Р.** Принудително изпълнение на установителни и конститутивни решения. – ЛСДСЮ, т. XIX (1980). С.: УИ „Кл. Охридски“, 1981, 315–349.

¹⁹ Вж. за подробности **Брайков, Ст.** Преобразуващи искиове и преобразуващи решения. С.: Наука и изкуство, 1974, 81–88.

смисъл в административния процес СПН при отменителните решения на административния съд по прекия контрол включва единствено незаконосъобразността на административния акт (отказ), предмет на оспорването, но не и законосъобразността на изданието на негово място по реда на чл. 173, ал. 1 АПК ИАА²⁰. Независимо от неговите силно въззивни правомощия и при съдебен контрол при откази при условията на обвързана администрация производството не е осъдително, а контролно-отменително – предметът му не е субективното право, което оспорващият се надява по реда на чл. 173, ал. 1 АПК съдът да признае и удовлетвори, което субективно право да бъде установено със СПН, а законосъобразността или пороците на основния атакуван ИАА. Налице е единствено т.нар. сила на решено нещо²¹.

С оглед на горното и доколкото решението по чл. 173, ал. 1 АПК има характера на ИАА, то лицето, което не е участвало в производството по издаването на акта, но на което това съдебно решение се противопоставя, има правата по чл. 17 ГПК.

6. Същност на правната последица на влязлото в сила решение на административния съд по оспорване на ИАА по чл. 302 ГПК

Зад енигматичното заглавие „задължителна сила на решение по административен спор“ чл. 302 ГПК като че ли не избистря какво влага. Ако замислят на законодателя е да моделира задължителна сила на акт на един съд по отношение на друг по подобие на задължителната сила на присъдата на наказателния съд по отношение на гражданския, то едва ли е постигнат. Задължителната сила на присъдата на наказателния съд обхваща определени факти, докато чл. 302 ГПК говори за валидност и законосъобразност на административния акт като предмет на задължителната за гражданския съд сила на решението на административния. Но гражданският съд се произнася по съществуването на спорното материално гражданско право, с което е сезиран. Кога за него ще бъде от значение валидността или законосъобразността на административен акт? Основно кога то този административен акт е правопограждащ за спорното право, т.е. в случаите на т.нар. смесени фактически състави. Вън от това субективните предели на посочената в чл. 302 ГПК задължителна сила на решението на административния съд за гражданския не могат да надхвърлят субективните пре-

²⁰ Ето защо би могло да се каже, че решението по същество на административноправния въпрос от съда по чл. 173, ал. 1 АПК е част от *конститутивните последици* на отмяната на незаконосъобразния оспорван акт-отказ.

²¹ **Vedel, J.** Droit administratif. Paris, 1961, p. 161; **Rivero, J.** Droit administratif. Paris, 1962, p. 89, цит. по **Дерменджиев, Ив.** Цит. съч., с. 385. С тази „сила“ се ползва стабилният административен акт от категорията „актове-решения (постановление)“, т.е. административни актове, при които най-първо се установява принципно едно задължение или едно положение, създава се един статут за едно лице и след това (или същевременно) се определят границата на положението, размерът на задължението, за разлика от по-простите „административни актове-разпореждания (заповеди)“. Вж. също **Стайнов, П., А. Ангелов.** Цит. съч., 129–133.

дели на СПН на решението на административния съд²². Пределите на конститутивно действие по чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК нямат отношение към чл. 302 ГПК. В този смисъл би могло да се приеме, че чл. 302 ГПК урежда едновременно въпроса за предмета на решението на административния съд по прекия контрол и т.нар. зачитане на СПН²³.

Задължението за зачитане на СПН на съдебното решение е установено в разпоредбата на чл. 297 *in fine* ГПК (2007 г.), според която влязлото в сила решение е задължително и за всички други съдилища и учреждения в републиката. Не може да има съмнение според мен, че чл. 302 ГПК е проява именно на това задължение за зачитане на СПН на решението на административния съд от гражданския. Това задължение е частен случай на по-общия принцип на държавното устройство, който налага на всеки държавен орган да зачита правните последици на актовете, издадени от други, компетентни в съответната материя, органи²⁴. Общият принцип на зачитането важи и за правосъдните, и за административните актове²⁵. Съдържанието на зачитането на СПН се състои в задължение на държавния орган – съд или административен орган – в своята служебна дейност да приеме, че правното положение между лицата, обвързани от СПН, е такова, каквото гласи решението, с което тя е формирана, като откаже всякакво разискване и собствено произнасяне по въпроса дали установеното със СПН правно положение отговаря на действителното правно положение по времето, за което СПН се отнася²⁶. Известно е обаче, че СПН има ограничени субективни, обективни и времеви предели (чл. 298 ГПК), а следователно и задължението за зачитането ѝ не може да има други предели освен субективните, обективните

²² В противен случай би могло да се стигне до нарушаване на правото на справедлив процес по чл. 6 ЕКПЧОС. Да се обвърже едно лице от последици на съдебно или административно производство, в което то не е участвало, без да може да възрази срещу законосъобразността на крайния акт на това производство, е пряко нарушение на чл. 6 ЕКПЧОС. Не е достатъчно да се каже, че лицето би имало защита по реда на АПК пред административния съд – право на касационна жалба, ако не е участвало в първоинстанционното производство, но решението за него е неблагоприятно, както и право на отмяна по реда на чл. 246, ал. 1 АПК (Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 30). Защото често по силата на специалния административен закон административното производство по издаването на ИАА и съдебното производство по оспорването на отказа да се издаде ИАА се развиват едностранно – с участието само на заявителя, но не и на третите заинтересувани лица. Така е при производствата по реституционните закони. Така че, ако административният орган по реституцията или съдът по реда на чл. 173, ал. 1 АПК издаде благоприятен за реститута ИАА, третото лице, на което такъв ИАА се противопоставя, би имало само правата по чл. 17 ГПК. Никаква защита не би му дал административният съд.

²³ Така Раданов, В. Цит. съч., с. 172.

²⁴ Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. С.: Сиела, 2007, с. 450 и сл.

²⁵ Сталев, Ж. Цит. съч., с. 451.

²⁶ Пак там.

и времевите предели на действие на СПН²⁷. Задължението за зачитане на правните последици на ИАА също има своите ограничения (чл. 17 ГПК).

Ето защо според мен лицето, което не е обвързано от СПН или конститутивните последици на съдебното решение на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК, е длъжно да ги зачита в отношенията между страните, между които те действат, но само доколкото тези последици не му се противопоставят, засягайки правната му сфера. В такъв случай е допустим косвен контрол от страна на съда по възражение на това лице²⁸.

7. Заключение

В заключение искам да посоча, че даденото с Тълкувателно решение № 6 от 10.05.2006 г., ОСГК, разрешение на въпросите за допустимостта на косвения контрол на гражданския съд над решенията по същество на административния съд по административни дела бе разумно, теоретически издържано и практически полезно. Изоставянето му с Тълкувателно решение от 10.01.2013 г., ОСГК, според мен е прибрзвано и необмислено. То може да поведе съдебната практика в погрешна посока²⁹.

²⁷ Сталев, Ж. Цит. съч., 455–456.

²⁸ Във всеки случай, дори да се възприеме тълкуването на чл. 302 ГПК, което придава обвързваща гражданския съд сила на решението на административния съд без оглед на субективните предели на СПН на решението на последния съд, няма място за разграничението, което ОСГК прави – между отменителните решения и решенията, с които оспорването на ИАА се отхвърля като неоснователно. Посочената „задължителна сила“ би трябвало да е еднаква и в двата случая и да важи *erga omnes* (колкото и това да е неразумно и несправедливо). Изглежда, в този смисъл са разсъжденията и на Хрусанов, Д. Цит. съч., с. 30, макар на с. 33 авторът да поддържа разграничението, което ОСГК прави.

²⁹ По-скорошното решение на ВКС, постановено по реда на чл. 290 ГПК, е пример за това. С решение № 80 от 21.06.2013 г. по гр. д. № 1105/2010 г., IV в. о. (цит. по интернет страницата на ВКС), е отказал да извърши косвен съдебен контрол над решение на Варненския окръжен съд от 23.09.1994 г. по гр. д. № 948-В/1993 г., с което по реда на чл. 4 от Закона за възстановяване собствеността върху някои отчуждени имоти по ЗТСУ, ЗПИНМ, ЗБНМ, ЗДИ и ЗС е възстановена собствеността върху отчужден имот, мотивирайки се именно с ТР от 10.01.2013 г. по тълк. д. № 5/2011 г., ОСГК. Необяснимо е как ВКС е стигнал до този извод, при положение че решението, върху което се иска упражняването на косвен съдебен контрол, е постановено преди приемането на АПК и сега действащия ГПК, въз основа на които нормативни актове ОСГК гради тълкувателните си изводи в ТР от 10.01.2013 г.