

**КЪМ УСЛОВИЕТО ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ
ПО СЪЩЕСТВО НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ
(правно на мнение по к. д. №9/2019 г.)**

Проф. д-р Христина Балабанова

**TO THE CONDITION OF LEGALITY IN ESSENCE
OF ADMINISTRATIVE ACTS
(legal opinion on Constitutional case №9/2019/)**

Prof. Hristina Balabanova, PhD

Резюме: Условието за законосъобразност на административните актове винаги са заемали важно място в научните трудове на учените. Това е фундаментален въпрос от значение не само за материалното право, но и за административния процес. В практиката на ВАС възниква въпрос за това в кой момент се преценява законосъобразността на акта – дали по действащия закон в момента на издаването му, или по действащия закон в момента на разглеждане на делото. Това обуслови и питане пред Конституционния съд, като настоящото изследване дава варианта на автора, изложен в правното му мнение пред Конституционния съд за разглеждане и решаване на проблема.

Ключови думи: *административен акт, спазване на материалния закон, преценка действието на акта, ако материалния закон бъде обявен за противоконституционен*

Abstract: The conditions for the legality of administrative acts have always occupied an important place in the scientific works of scientists. This is a fundamental issue important not only for substantive law but also for the administrative process. In the practice of the Supreme Administrative Court, the question arises as to when the legality of the act is assessed, whether under the current law at the time of its issuance or under the current law at the time of consideration of the case. This caused a question before the Constitutional Court as the current study gives the author's version set out in his legal opinion before the Constitutional Court to consider and resolve the problem.

Key words: *administrative act, observance of the substantive law, assessment of the effect of the act if the substantive law is declared unconstitutional*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.56>

Въведение

Въпросът за условията за законосъобразност на административните актове е от особена важност за административноправната ни наука. В продължение на десетилетия видни български административисти – акад. Стайнов, проф. Ангелов, проф. Кино Лазаров и други, в свои научни разработки са анализирали тези условия по отделно и в тяхната съвкупност и са достигнали до научни изводи, които изцяло подкрепяме.

Изложение

В Административнопроцесуалния кодекс (АПК) тези изисквания са посочени в чл. 146, а именно:

1. липса на компетентност;
2. неспазване на установената форма;
3. съществено нарушение на административнопроизводствени правила;
4. противоречие с материалноправни разпоредби;
5. несъответствие с целта на закона.

Противоречието с материалния закон е толкова съществено условие, че законодателят задължава съдебната власт да следи за неговото спазване при всяко положение на делото. Материалният закон определя същностното поведение на субектите по регулираните обществени отношения. Материалноправната норма посочва още в диспозицията си императивно или диспозитивно възможното поведение (модела) при последващо правоприлагане. Материалният закон чрез своето съдържание определя приложното поле на регулацията.

Основното предназначение на преценката за съответствие с материалния закон е дали от акта ще се породят валидни правни последици. Те възникват в момента на влизане в сила на акта. Това означава, че едва тогава преценката за съответствие с материалния закон се извършва именно от гледна точка на валидността, законосъобразността на предвидените правни последици. Техният начален момент е влизане в сила на акта.

Пред Конституционния съд е поставен въпросът за несъответствие на чл. 142, ал. 1 от АПК с чл. 151, ал. 2 от Конституцията. Според чл. 142, ал. 1 от АПК „Съответствието на административния акт

с материалния закон се преценява към момент на издаването му“. Съгласно чл. 151, ал. 2 от Конституцията „Решенията на Конституционния съд се обнародват в Държавен вестник в 15-дневен срок от приемането им“. Решението влиза в сила в три дни след обнародването му. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила. Решението действа занапред. Въпросът е с кой акт ще се прецени съответствие с материалния закон – този в момента на издаването му или действащия в момента на разглеждане на делото.

От гледна точка на поставения въпрос от особено значение е обстоятелството, че административният акт е и подзаконен акт. Това на първо място означава, че той се опира в материалното съдържание на закона като по-висок по степен акт и го детайлизира. Това обаче не е достатъчно. За да бъде един последващ подзаконен административен акт законосъобразен по същество, той трябва да съответства на съдържанието на всички предходни и от по-висока степен нормативни актове. Детайлизиране съдържанието на материалния закон обхваща различни страни от приложното му поле, но за да отговаря на материалния закон, подзаконният административен акт трябва на първо място да съдържа възможните, предвидени в диспозицията на нормата, варианти на поведение (забранява, задължава и т.н.). Едва тогава той ще породи и желаните правни последици.

Поставеният въпрос за анализ според нас предвижда две основни хипотези. Първата е, когато индивидуалният административен акт е влязъл във формална законна сила, станал е необжалваем с редовни средства и в следствие с решение на Конституционния съд материалният закон, въз основа на който той е издаден, е обявен за противоконституционен. В този случай на основание чл. 151 от Конституцията и чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд решенията на Конституционния съд действат занапред и съдържанието на влезлия в сила административен акт не се засяга, както и евентуално настъпилите до този момент последици не се отменят.

Втората хипотеза е, когато е налице висящо производство, във времеви отрязък, на който материалният закон, служещ за основа на подзаконния административен акт, е обявен в решение на Конституционния съд за противоконституционен.

За правните последици и действието на решенията на Конституционния съд, с което един закон е обявен за противоконституционен,

има редица решения, като по к.д. №5/2019 г., Решение №8/ 2019 г., Решение №13/2018 г., Решение №1/2013 г., Решение №8/2005 г. и др.

Съгласно Решението на Конституционния съд по к.д. №5/2019 г. обявеният за противоконституционен закон повече не се прилага, а не се отменя с решението на Конституционния съд.

Според проф. Мръчков неприлагането е отнемане на регулативната функция на закона занапред. То е отнемане на част от силата на закона. Това е посочено в чл. 22, ал. 2 от Закона за Конституционния съд. Неприлагането според проф. Мръчков е едно междинно състояние на закона между пълноценното му действие и неговата отмяна (вж. ТР №22 от 1995 г.).

В анализираната хипотеза неприлагането означава неприложимост повече на правните норми и те не могат повече да породят правни последици.

С други думи, при висящо производство спрямо административен акт, когато на делото е даден ход, но то все още не е решено, а междувременно съответният материален закон е обявен за противоконституционен, преценка за законосъобразност по същество повече не се извършва. Не е необходима такава, защото независимо от нейния резултат правните последици няма да настъпят. Административният акт като подзаконов следва съдбата на по-горестоящия акт. Щом не се прилага закона, няма да се прилага и подзаконовият административен акт. Това е така, защото той е подзаконов и възникването на правните последици от него са обвързани от действието на закона, а в случая обаче те са „блокирани“ от неприлагането на закона.

Малко по-различно стои въпросът: ако съдът разглежда съответствието с материалния закон още в началото като процесуална предпоставка за хода на делото, то в този случай дори да е преценил съответствие със закона по време на издаване на акта, но правните последици все още не са настъпили, решението не е влязло в сила, съществува само една хипотетична възможност за нарушение, но важното е, че крайният резултат все още не е настъпил, а това става с влизане в сила на съдебното решение.

И в двата случая резултатът от преценката за съответствие с материалния закон има един и същ резултат – няма влязло в сила съдебно решение, няма възникнали правни последици, няма промяна в правния мир.

Щом не е необходимо да се извършва преценка за съответстви-

ето с материалния закон или извършената такава не води до промяна в правния мир, не може да става дума за противоконституционност.

На основание гореизложеното можем да обобщим – според нас не се касае за противоконституционност на чл. 142, ал. 1 от АПК с чл.151, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно ТР №4/ 2013 г., ако съдът констатира, че предпоставките не са налице, служебно обезсилва заповедта и прекратява производството. С други думи, при висящо производство и постановено решение на Конституционния съд за противоконституционност на правни норми на закона съдът не може да разглежда административния акт, защото липсва една от предпоставките за неговото издаване (материалният закон не се прилага).

В заключение: ако административният акт е влязъл в сила и в последствие материалният закон, на който се основава, е обявен за противоконституционен, то това не води до промяна в действието на акта и неговите последици. Обратно, ако става дума за висящо дело, административният акт още не е влязъл в сила и междувременно законът, на който се основава, е обявен за противоконституционен, проверка на съответствието с материалния закон не се извършва, а административният акт трябва да бъде обезсилен.

За контакти:

Проф. д-р Христина Балабанова

E-mail: balabanova55@abv.bg