

## **Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове**

**Кино Лазаров\***

**Анотация:** В студията проф. Кино Лазаров анализира института на косвения контрол за законност на административните актове от наказателния съд. От безспорното правомощие на наказателния съд да реши сам и суверенно всички въпроси за виновността на подсъдимия авторът извежда и становището, че наказателният съд сам и суверенно преценява законосъобразността на всички административни актове, когато от това зависи изходът на процеса. Видът на административния акт – индивидуален, общ или нормативен, и видът на порока му – нищожност или унищожаемост, е без значение за упражняване на правомощието на съда да откаже да зачете недействителния административен акт инцидентно в хода на процеса. Никаква презумпция за законност на административния акт не освобождава съда от задължението да провери законосъобразността му за наличието на всички възможни пороци – некомпетентност, нарушение на материалния закон, нарушени административнопроизводствени правила, липса на форма или мотиви, нарушение на целта на закона. Обоснова се, че правомощието за косвен контрол произтича пряко от естеството на съдийската функция и на независимия съд – независимостта на съда и подчинението му единствено на закона не трябва да се разбира само в тясно *организационен* смисъл (т.е. че никой друг орган не може да се вмесва в работата му по решаването на конкретните дела и да му отправя каквито и да било нареждания), но и във *функционален* смисъл, че съдът трябва да съобразява правораздавателните си актове преди всичко със закона, а с другите (нормативни или ненормативни) правни актове – само доколкото и те самите са съобразени със закона и че при противоречие между закона и какъвто и да е друг акт съдът е длъжен да основе своя акт на закона.

**Ключови думи:** *наказателен съд, административен акт, косвен контрол, нищожност, унищожаемост, независимост на съда, индивидуален административен акт, общ административен акт, нормативен административен акт, виновност, подсъдим*

---

\* Публикувано в Известия на Института за правни науки на БАН. Т. XXIV (1970). Публикува се с любезното разрешение на наследниците на проф. Лазаров.

\*\* Проф. д-р Кино Лазаров (1933-2018) е доайен на административното право и процес в България. Съдия в Плевенския районен съд (1957-1965). През 1969 г. завършва редовна докторантура по административно право и административен процес в Института за правни науки при БАН, под научното ръководство на акад. Петко Стайнов. През същата година е консултант във Върховния съд. От юни 1970 г. до януари 2006 г. е последователно научен сътрудник, старши научен сътрудник II ст. и професор в същия институт. Дългогодишен преподавател в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ и в ПУ „Паисий Хилендарски“. Има неколкоратни специализации във Франция. Автор е на над сто научни труда – монографии, учебници, студии и статии. Негови научни съчинения са публикувани във Франция, Германия, Русия, Полша, Чехия и Словакия. Бил е член на три консултативни съвета по законодателството към Народното събрание. Един от членовете на комисията по изготвяне на Конституцията. Участвал е в създаването на множество законопроекта. Председател на Комисиите за изготвяне на Административнопроцесуалния кодекс и на Административнонаказателен кодекс.

## I. Уводни бележки. Постановка на въпроса

1. Обезпечаването на правилна и законосъобразна дейност в областта на държавното управление е важна задача на социалистическата държава. Тя се свежда както към осъществяване надзор върху самите административни органи, така и към пресичане проявите на законосъобразно неподчинение или съпротива спрямо действията и актовете на държавно управление. За нейното практическо решаване е изградена цяла система от общественно-политически и организационно-правови способности и мерки за въздействие, сред които голяма и все по-нарастваща роля играят съдилищата.

Предмет на настоящето изследване е косвеният контрол върху административните актове, упражняван от съдилищата при разглеждането на наказателни дела<sup>1</sup>.

Главните хипотези на такъв контрол са две:

а) при извършване на престъпление от длъжностно лице изходът на наказателния процес зависи от преценката на съда за законосъобразността, респ. законосъобразността на свързаните със службата действия на обвиняемия, а когато тези действия са се изразили в издаването на административен акт – от преценката за неговата законосъобразност;

б) в случаите на съпротива, неизпълнение и др. под. спрямо действия или актове (заповеди, разпореждания и т.н.) на представители на властта или органи на обществеността, когато те, въз основа на надлежно упълномощаване, осъществяват функции на държавно управление. И тук предпоставка за положителен отговор на обвинителния тезис е законосъобразността в действията на държавните органи.

2. Без да изчерпват всички възможни случаи, такива разпоредби се срещат най-вече в глава VIII на Наказателния кодекс, раздел първи („Престъпления против реда на управлението“) и втори („Престъпления по служба“). В някои от тях изискването за законосъобразност на действията (актовете) на държавните органи е изразено изрично.

Например:

„Който не изпълни или наруши *законно* разпореждане, заповед или наредба на орган на властта...“ (чл. 271, ал. I).

„Който *противозаконно* пречи на орган на властта да изпълни задълженията си...“ (чл. 270).

Употребени са и други аналогични изрази: „надлежен административен ред“ (чл. 272), „законно основание“ (чл. 277), „надлежните органи на властта“ (чл. чл. 279 и 280) и др. под<sup>2</sup>.

3. В тези случаи не се касае за пряк правораздавателен контрол върху административните актове, при който въпросът за валидността на тия актове е главен предмет на процеса и съдът се произнася (в *диспозитива* на правораздавателния акт) по тяхната *правна съдба* – отменя или изменя обжалвания административен акт, или пък когато актът е законосъобразен – оставя жалбата без уважение.

---

<sup>1</sup> За другите форми на участие на съдилищата в контрола за законност в държавното управление на социалистическата държава, вж. П. Стайков, Правораздавателен контрол на съдилищата в областта на администрацията, ГСУЮФ, 1954-1955, 63-103.

<sup>2</sup> Подобни текстове съдържат законодателствата на почти всички държави. Вж. напр. ст. ст. 190 и 191 УК на РСФСР, §§147 и 155, ал. I НК на УНР, чл. 129 НК на ПНР, чл. чл. 234, ал. I и 245 НК на СРР; § 158, ал. I, б. „а“ от чехословашкия НК говори за изпълняване на служба „по начин, противоречащ на закона“, § 212, ал. I НК на ГДР – за пречене на държавен орган при „длъжностнообразно изпълнение“ (pflichtgemäßen Durchführung) на възложените му задачи и т.н.

Наказателният съд прави само *преценка* на законосъобразността на административния акт, взема (в *мотивите* на присъдата) само становище по него и в зависимост от това решава делото. Съдът не може да отмени или измени административния акт, най-много, което може да стори той, то е да не зачете акта, да го игнорира, да му откаже годността да породи правните последици, които би породил един валиден административен акт.

Но в случаи като горепосочените – тъй като законосъобразността, респ. незаконосъобразността (при престъпленията по служба) на действията и актовете на административните органи, е въздигната от закона в елемент от *състава на престъплението*, съдът не само може, но е и *длъжен* да прецени дали тези актове са съобразени със закона. По този начин съдът упражнява косвен контрол за законност в областта на администрацията.

4. Ала, макар и упражняван косвено, този контрол е твърде важен. Игнорирайки незаконосъобразния административен акт (наистина това важи само за конкретното дело, но същевременно е указание, че съдът би постъпил по същия начин и в следващи аналогични положения), съдът стимулира органите на държавно управление към недопускане в бъдеще на подобни закононарушения, а, от друга страна, укрепва у гражданите вярата в социалистическия правен ред, повече или по-малко разколебана от наличието на един незаконосъобразен акт на държавен орган<sup>3</sup>.

Това са резултати, твърде близки, а в някои хипотези и практически равнозначни на едно отменяване на административния акт по повод на пряко атакуване с жалба от заинтересования негов адресат или с протест на прокурора.

Както ще бъде подробно обосновано по-нататък, при косвения съдебен контрол може да се стигне до преценяване законосъобразността на най-различни административни актове, без принципни ограничения както в субективна насока (в зависимост от автора на акта), така и в обективна (с оглед вида и естеството му). Достатъчно е да се касае за *административен акт* и за преценка за *законосъобразност*, от която да зависи изходът на наказателното дело. По този начин се стига косвено до съдебен контрол и върху актове, за които пътят за пряко обжалване е затворен<sup>4</sup>.

В известен смисъл това дори са предимства на косвения съдебен контрол върху административните актове в сравнение с прекия, които повишават неговото значение и оправдават по-подробното му изследване.

5. В много от посочените случаи ще се касае за несъобразяване, съпротива и т.н. не спрямо административния акт като правотворческо волеизявление на държавен орган, а спрямо материално-технически и изпълнителни или административно-принудителни действия. Те ще ни интересуват само доколкото са свързани с административния акт и по повод на тях може да се стигне до преценяване законосъобразността на самия акт.

Освен това не трябва да се смесва административният акт като властническо *волеизявление* на компетентните държавни (или упълномощени от тях обществени) органи, издадено въз основа и в изпълнение на закона, което поражда едностранно

---

<sup>3</sup> Разбира се, актът може да се окаже редовен и обикновено е така. Тогава съдът наказва несъобразилото се с него виновно лице и с това допринася за създаване условия за безпрепятствена работа на държавните органи, а същевременно въздейства възпитателно и върху останалите граждани. Тези случаи обаче са по-ясни, затова нашето внимание ще бъде спрямо предимно на другите.

<sup>4</sup> Макар развитието да върви към разширяване обсега на правораздавателния контрол върху административните актове, което може – и трябва! – да доведе до въвеждането на т.нар. обща клауза, т.е. принципна възможност за такъв контрол върху всички актове (освен изрично изключените), поне засега в повечето социалистически държави възможността за пряк контрол се открива само от специален текст.

правни последици<sup>5</sup>, с документите – като „материални предмети, служещи за удостоверяване правата, отношенията или действията на отделните граждани, длъжностните лица, представители на властта, учрежденията и предприятията“ (Р. 528-52-II н.о. ВС)<sup>6</sup>. Без да навлизаме в подробности относно определянето на понятието „документ“, за нашата задача е достатъчно да наблегнем върху главната разлика: административният акт е *волеизявление*, а документът – *външен израз*, констатация, писмено скрепяване на някакво изявление.

Без значение е какъв орган е издал административния акт. Обикновено това са органи на държавно управление, но такива актове издават и органите на държавна власт, а – по изключение и при специално оправомощаване от закон - даже прокурорът и съдилищата<sup>7</sup>. Важното е обективно по своето *естество* актът да е административен.

## **II. Опит за теоретическо обосноваване допустимостта на косвения контрол върху административните актове, упражняван от наказателния съд**

1. Прави впечатление, че авторите, които се занимават с проблемите на косвения съдебен контрол върху административните актове, отделят много по-голямо внимание на контрола, упражняван в гражданския процес<sup>8</sup>. Тук са повече и споровете. А почти единодушно (и някак си направо, без особено теоретическо обосноваване) се признава правото на наказателния съд да преценява сам и по същество едно действие (акт) на администрацията, „когато законността на административния акт е условие за осъждането или оправдаването на подсъдимия“<sup>9</sup>.

Обяснението не е трудно. В много наказателни дела от този род става въпрос да се проконтролира не толкова законността на самия акт, а на свързани с него материално-технически или изпълнителни действия. В гражданския процес, напротив, преюдициално значение за изхода на спора може да има предимно преценката за законността на оспорения административен акт (като се изключи сравнително ясната хипотеза на причинени вреди от материално-технически или изпълнителни действия).

Освен това нашият наказателен процес не познава института „спиране на производството“ до решаването на друго висящо дело, в което да се разреши спорът за законосъобразността на административния акт.

И съвсем не на последно място стои обстоятелството, че в наказателния процес се засягат много по-важни права на гражданите, свързани с живота и свободата им. Това естествено повишава изискванията за законосъобразност в действията на държавните органи.

---

<sup>5</sup> Срв. и П. Стайнов, Административните актове в правната система на НРБ, С., 1952, с. 12; Ц. А. Ямпольская, Органы советского государственного управления в современный период, М., 1954, с. 166; С. С. Студеникин, Съветско административно право (бълг. превод), С., 1951, с. 98; Martonyi J., Allamigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. Budapest. 1960, p. 143; Das Verwaltungsrecht der DDR (allgemeiner Teil), Berlin 1957, (peg.: K. Bönniger и др.), S. 170.

<sup>6</sup> Ив. Ненов дефинира документа като „конкретно писмено изявление на определено лице, притежавашо пряко или косвено правно значение“ (Наказателно право, особ. ч., т. II, С., 1959, с. 113).

<sup>7</sup> Административен акт е напр. разрешението, давано от народния съдия при отчуждаване на имоти, собственост на ненавършилите пълнолетие (чл. 62, ал. II от Семейния кодекс).

<sup>8</sup> Срв. монографиите на И. Бераха, Преценяване законността на административните актове от съда (по повод направени възражения за незаконност или служебно), С., 1946; Th. Cathala, Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires, Paris, 1966; Szamel L., Az államigazgatás törvényességének jogi biztositékai, Budapest. 1957; Łętowski J., Sady powszechne i powozradność w administracyi, Warszawa, 1967.

<sup>9</sup> M. Waline. Droit administratif. 8 éd., Paris, 1959, 506-507.

2. Но макар и да споделяме становището, че наказателният съд трябва сам да прецени законосъобразността на административния акт, трудно можем да се съгласим с всички доводи, привеждани в негова защита.

Без да си поставяме за задача обстойното разглеждане на общотеоретическите аспекти на допустимостта на косвения съдебен контрол върху административните актове, тук ще набележим някои по-основни положения, като съсредоточим вниманието си върху обосноваване допустимостта на преценката на наказателния съд за законосъобразността на тези актове.

Преди всичко неприемливи за социалистическата правна наука са аргументите, свързани по един или друг начин с теорията за разделение на властите, една теория, отречена от марксистко-ленинското учение и от практиката на социалистическото държавно устройство.

Неприемливи за нас са и твърденията, че правото на контрол било дадено на съдилищата от самата администрация, щом като тя придала на своя акт „наказателно задължителен характер“ (*un caractère pénalement obligatoire*)<sup>10</sup>.

– Истинското основание на правото на наказателния съд в социалистическата държава да преценява законосъобразността на административните актове може да се търси *единствено* в закона. Наистина административният акт – като всеки акт на държавен орган – трябва да бъде зачитан както от адресатите му и от останалите граждани, така и от всички други държавни органи, в това число и от съда. Но над това задължение на държавните органи да зачитат взаимно издадените от тях актове стои задължението да се зачита законът. Законът стои както над съдилищата, така и над администрацията, а, от друга страна, съдиите са независими и подчинени *само* на него (чл. 56, ал. II Конст. НРБ).

Независимостта на съда и подчинението му единствено на закона не трябва да се разбира само в тясно *организационен* смисъл (т.е. че никой друг орган не може да се вмесва в работата му по решаването на конкретните дела и да му отправя каквито и да било нареждания), но и във *функционален* смисъл, че съдът трябва да съобразява правораздавателните си актове преди всичко със закона, а с другите (нормативни или ненормативни) правни актове – само доколкото и те самите са съобразени със закона и че при противоречие между закона и каквото и да е друг акт съдът е длъжен да основе своя акт на закона.

Следователно независимостта на съда е несъвместима с една безусловна обвързаност от административните актове.

„Независимостта на съда е равнозначна със създаването на всички условия за неосказване влияние върху правосъдието.“ А задължението да признае за „безусловно правилен“ административния акт би оказало влияние върху „свободата за решаване на съда, който е подчинен само на закона“<sup>11</sup>.

– Само законът може да скрепи един административен акт с наказателна санкция. Авторът на административния акт (дори и нормативен) не може да придаде самостоятелно „наказателно задължителен характер“ на своя акт, нито „да го предостави“ за контрол на съда. И това – в социалистическата държава – може да стори само законът.

---

<sup>10</sup> За такива становища споменава Cathala, *op. cit.*, p. 12.

<sup>11</sup> Тази извънредно плодотворна идея дължим на унгарския административист Самел. Впрочем за обосноваване допустимостта на косвения съдебен контрол върху административните актове той формулира и други два аргумента: а) в социалистическата държава, предназначена да олицетворява единната власт на трудещите се, не може да се признае съществуването на положение, при което по един и същи въпрос два държавни органа да вземат взаимно противоречащи си решения; б) съдът трябва да раздава истина, а това не е възможно, ако той признае за безпогрешен административен акт, който страда от тежък неизлечим или друг съществен порок (Szamel, *op. cit.*, p. 207).

А да се наложи наказание примерно за нарушаване на един незаконосъобразен нормативен административен акт, би означавало да се въздигне този акт в *самостоятелен* източник на наказателноправни норми, отделно и независимо (и даже *против*) закона. А по нашата правна система законът е единственият източник на наказателноправни норми (конституционен принцип – чл. 82, ал. III). В още по-голяма степен това важи за индивидуалните административни актове.

Налагането на наказание за неспазване на незаконосъобразни административни актове би отишло и в противоречие с изискването съдът да стимулира гражданите към съобразяване със закона (освен че това няма да стимулира и държавния орган – автор на недействителния административен акт към недопускане на подобни закононарушения, но може и да го въведе в заблуждение относно редовността на неговите действия, което от своя страна да доведе до рецидивизиране в издаването на порочни актове).

Като следи за съответствието на подзаконовите актове, каквито са *всички* административни актове, със закона, съдът допринася и за по-пълното осъществяване на принципа за *единство на властта* и този на *демократическия централизъм* – основни устройства и функционални принципи на социалистическата държава, чието специфично изражение е надмощното положение на представителните органи над тези на държавно управление.

Но съдебната преценка за законосъобразност на административните актове допринася за осъществяване на посочените принципи даже и когато административните актове изхождат от органи на държавна власт, защото е съвсем несъмнено, че законът в сравнение с всички други държавни актове изразява в най-голяма степен волята на народа<sup>12</sup>.

Така че не се касае за придаване на съдилищата някакво надмощно положение над други държавни органи (най-малко над органи на държавна власт), а по-скоро за едно *съпоставяне* на актове с различна правна сила и – при противоречие между тях – за решаване на конкретното дело въз основа на акта с по-голяма правна сила и преди всичко – въз основа на акта с най-висша правна сила – закона.

– Зависимостта на съда единствено от закона предпоставя по необходимост независимост от *всички* други актове с по-малка правна сила и право (е и задължение) за съда да ги съпоставя със закона и да преценява тяхната законосъобразност<sup>13</sup>.

– Косвеният съдебен контрол върху административните актове допринася и за осъществяване задачите на правосъдието – за обезпечаване „политическите, трудовите и други лични и имуществени права и законни интереси на гражданите и правата и законните интереси на държавните учреждения и предприятия и на другите обществени организации“ и особено – за обезпечаване „*точното и еднакво изпълнение на законите*

---

<sup>12</sup> Но колкото и да растат по брой и обхват случаите, при които и органите на държавна власт осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност, все пак – поради естеството си на сесийно работещи органи – те ще упражняват предимно „конституиращи, нормативно регулиращи, директивни и контролни“ функции (срв. Ю. А. Тихомиров, *Власт и управление в социалистическом обществе*, М., 1968, с. 135), а органите на държавно управление поради своето естество на постоянно работещи органи за непосредствено осъществяване функциите и задачите на държавата пак ще издават най-много и най-различни административни актове, тъй като това е обикновената форма за юридически израз на тяхната ежедневна изпълнително-разпоредителна дейност.

<sup>13</sup> Тук ние обосноваваме по принцип допустимостта на косвения съдебен контрол върху административните актове. Отделен и последващ е въпросът за обсега на този контрол (с оглед вида на недействителност и т.н.) – един твърде деликатен въпрос, който при това се решава нееднакво в наказателния и в гражданския процес (за наказателния ще бъде разгледан по-нататък, а контролът, упражняван в гражданския процес, ще бъде предмет на друго изследване).

от всички учреждения, предприятия, обществени организации, длъжностни лица и граждани“ (срв. чл. чл. 1 и 3, ал. I ЗУС).

3. Косвеният съдебен контрол върху административните актове е възможен и поради това, че тези актове нямат сила на пресъдено нещо, каквато притежават окончателните присъди и решения на съдилищата и особените юрисдикции. От формална гледна точка това е може би най-важното обстоятелство, което прави принципно допустима съдебната преценка за законосъобразност на административните актове.

Нека си представим хипотеза, при която едно правоотношение, което е било предмет на съдебен спор (приключил с правораздавателен акт, придобил сила на пресъдено нещо), обуславя съдържанието на един административен акт по същия начин, както законосъобразността на административен акт би могла да обуславя изхода на съдебен процес. Административният орган също би могъл – аналогично на съдията – да поиска да проверява законосъобразността на правораздавателния акт, разсъждавайки примерно така: „Административният акт е подзаконов акт, т.е. трябва да бъде съобразен със закона; не произтича ли от това правото да се прецени дали и обуславящият го правораздавателен акт на свой ред е законосъобразен?“

Задължението на държавните органи да зачитат взаимно издадените от тях в рамките на законните им правомощия актове, само по себе си, не е достатъчно да пресече такива претенции – на тази плоскост административният и правораздавателният акт са принципно равнопоставени. Административният орган не може да проверява законосъобразността на правораздавателните актове не за друго, а защото именно законът му забранява това – и то не по друг начин, а снабдявайки тези актове със сила на пресъдено нещо.

Тъкмо силата на пресъдено нещо е това в повече, което правораздавателният акт притежава в сравнение с административния. Ако по едни или други съображения законодателят снабди със сила, равнозначна на силата на пресъдено нещо и административните актове (или поне някои от тях), това ще бъде пречка за съда да преценява законосъобразността на тези актове, дори и ако от нея би зависел изходът на съдебния процес. Най-много то той би могъл тогава да провери (каквото сега може и даже следва да направи и административният орган) дали обуславящият акт е станал завършен – в смисъл да придобие сила на пресъдено нещо.

Нашият Върховен съд е разглеждал например обвинения по чл. 106, ал. III, т. 2 от отг. НК – за получаване без правно основание на обществено имущество – пенсия, чрез използване на документ с невярно съдържание (срв. р. р. 700-64-I н.о., 1236-64-II н.о.). В мотивите на първото решение дори четем: „Чрез представяне на инкриминирания документ в пенсионния отдел... подсъдимият е целел да си създаде едно свое право на пенсия, а след отпускането на пенсията и получаването на *противозаконната облага самата пенсия*.“<sup>14</sup> Наистина ВС е приел друга квалификация (документно престъпление – чл. 250 във връзка с чл. 242, ал. II НК), но за нас същественото в случая е, че съдът е разгледал по същество обвинението, без да е бил отменен административният акт (а решението за отпускане пенсия е типичен пример на административен акт, и то *стабилен*)<sup>15</sup>.

4. Известни съмнения могат да се появят в страни, където има административни кодекси (напр. Полша, Унгария, Чехословакия, Югославия), по реда на които се

<sup>14</sup> Тук, както и навсякъде другаде – при цитати от съдебни решения, – разредката [курсивът] е на автора.

<sup>15</sup> Но и не би могло да бъде другояче, тъй като съгласно чл. 22, б. „б“ от Правилника за прилагане на Закона за пенсиите пенсията се прекратява, „когато се докаже по съдебен ред, че пенсионерът си е послужил с подправени документи или с лъжливи доказателства, за да получи пенсия“, т.е. съдебният процес трябва да предхожда отменяването на административния акт – прекратяването на пенсията.

издават индивидуалните административни актове, наричани там решения<sup>16</sup>. (Този проблем вероятно ще възникне и пред българските правници, тъй като е съвсем предстоящо създаването на подобен кодекс и у нас). И все пак и тук не се касае за сила на пресъдено нещо, каквато придобиват правораздавателните актове. Независимо от названието им актовете, с които приключват тези производства, са в същност административни актове. И съвсем не е случайно, че органът, издал едно такова „решение“, може да го отмени или измени (а със съгласието на страните това може да стане даже и когато те са придобили права от него), производството може – по повод на жалба – да се допълва след приключването му и евентуално да се издаде ново решение (от същия орган) и т.н.<sup>17</sup> Всичко това са процесуални възможности, абсолютно недопустими за една правораздавателна инстанция и с основание проф. Ангелов обобщава, че „актовете (решенията), издавани по реда на административното производство, остават по принцип подчинени на по-големите възможности за оттегляне, отмяна или изменение, типични за актовете на държавно управление“<sup>18</sup>.

Следователно обстоятелството, че един административен акт е издаден по реда на такова производство, не е пречка за наказателния съд да преценява отново и суверенно законосъобразността на административния акт, когато от това зависи изходът на процеса. Това е изразено недвусмислено и категорично в чл. 6 НПК на Полша: „Наказателният съд разрешава самостоятелно всички правни въпроси, възникващи в течение на производството, и не е обвързан от решението на никой друг съд или учреждение.“ Лентовски вижда в посочената разпоредба главното основание за преценяване от наказателния съд законосъобразността на административните актове<sup>19</sup>. Унгарският административист Самел, след като отбелязва, че съгласно чл. 9 НПК на УНР наказателният съд решава самостоятелно дали да признае за виновен обвиняемия и в какво престъпление, дори и когато съдът по граждански спор вече е взел решение, влязло в сила, добавя: „Едва ли може да се оспорва, че същото право в още по-малка степен може да се откаже на наказателния съд спрямо влязъл в сила административен акт.“<sup>20</sup>

5. Не е нужно изискването за законност на административния акт да се изрази в наказателноправната норма непременно с някакви особени, едва ли не сакраментални фрази. Достатъчно е то да се подразбира, т.е. законът „да насочва“<sup>21</sup> към преценяване от съда законосъобразността на административния акт.

Напр. чл. 282, ал. I НК: „Длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда и от това могат да настъпят немаловажни вредни последици, се наказва...“

Ако обвинението поддържа, че примерно нарушаването на служебните задължения или превишаването на властта или правата се е изразило в издаване на административен акт, очевидно е, че съдът трябва да провери редовността на административния акт и в този смисъл тя (по-точно: незаконосъобразността на акта) е елемент от състава на престъплението.

<sup>16</sup> Югославският Закон за общия административен процес напр. говори за „влязло в законна сила решение“ (чл. II).

<sup>17</sup> Вж. напр. чл. чл. 135 и 136 от Административнопроцесуалния кодекс на ПНР, чл. 235 от посочения югославски закон, §§ 56 и 57 от чехословашкия Закон за административното производство.

<sup>18</sup> А. Ангелов, Административното производство в Чехословакия, Унгария и Полша (правно-сравнително проучване), ГСУЮФ, София, 1962, 73-74.

<sup>19</sup> Lętowski, op. cit., 130.

<sup>20</sup> Szamel, op. cit., 204.

<sup>21</sup> Изразът е на П. Стайнов, Правораздавателен контрол..., с. 99.

Да анализираме от този аспект и чл. 301 НК. Ал. I предвижда наказание за „длъжностно лице, което приеме дар или каквато и да е друга имотна облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие по служба, или загдето е извършило, или не е извършило такова действие.“ Според ал. II наказанието е по-тежко, „ако длъжностното лице е получило подкупа, за да наруши или загдето е нарушило службата си, когато това нарушение не съставлява престъпление“, а ал. III предвижда още по-тежко наказание – „ако длъжностното лице е получило подкупа, за да извърши и загдето е извършило друго престъпление във връзка със службата“.

Ако подкупът е получен с оглед издаване на незаконосъобразен административен акт и актът е бил издаден, квалификацията ще бъде по ал. II или ал. III (в зависимост от това, дали ще е налице и „друго престъпление във връзка със службата“ – както всъщност ще е почти винаги при издаване на незаконосъобразен административен акт). В тези случаи елементът „незаконосъобразност на административния акт“ е елемент от *обективната* страна на състава на престъплението.

Но ако подкупът е получен, за да се издаде административен акт (т.е. актът не е издаден), пак за квалификацията на деянието е от значение дали се касае за издаване на законосъобразен или незаконосъобразен акт. При първия случай квалификацията ще бъде по ал. I, а ако подкупът е получен, за да се издаде незаконосъобразен административен акт – по ал. II или III. И в тия хипотези законосъобразността (при ал. I), респ. незаконосъобразността (при ал. I), респ. незаконосъобразността (при другите две алинеи) на административния акт пак е елемент от състава на престъплението, само че от *субективната* страна.

Съвсем аналогичен анализ бихме могли да направим и при активния подкуп – чл. 304 НК.

Върховният съд е изтъкнал, че елементите на обективния състав на чл. 259, ал. II от отм. НК (който в това отношение съответства на чл. 301, ал. II от сега действащия) са: „наличието на дар, *нарушение на службата* и връзка между дара и нарушението на службата“ (р. 1829-56-I н.о.). Интересен случай ни представя р. 235-58-III н.о.: „С цел да предизвика предлагане на подкуп подсъдимият издал нареждане, с което „спрял извозването на веднъж разрешения на законно основание дървен материал“, а след като получил подкупа – „отменил нареждането си за спиране извозването“. Съдът е навлязъл по същество в преценяване законосъобразността и на двете нареждания (забраната за извозване на материала и последващото ѝ вдигане, а това очевидно са административни актове) и заключава, че „като е спрял извозването на дървения материал... подсъдимият е нарушил службата си“. А в р. 526-53-II н.о., ВС, навлизайки в анализ на конкретната фактическа обстановка, изтъква, че подсъдимият е следвало да извърши действие по служба и като не го е извършил поради получаването на подкуп, е нарушил службата си. Наистина в случая се касае за несъставяне на акт за извършено нарушение, който не е същински административен, а *констативен* акт, но положението не би било по-различно и ако се касае за неиздаване на административен акт (естествено такава хипотеза е възможна само в случай на обвързана компетентност, когато при наличието на определени предпоставки държавният орган е длъжен да издаде административен акт с нормативно предписано съдържание).

6. Даже и да ни се посочат случаи, когато редовността на административния акт (без да е елемент от състава на престъплението)<sup>22</sup> има някакво наказателноправно значение на друга плоскост (примерно, за степента на обществената опасност на деянието или дееца, за степента на вината, а оттам и за размера на наказанието, за

<sup>22</sup> Такива въпреки усилията ни не можахме да издирим, нито си ги представяме хипотетично, но все пак не ги изключваме съвсем.

условното осъждане и т.н.), пак наказателният съд ще е в правото си да преценява неговата законосъобразност.

Въз основа на гореказаното може да обобщим, че винаги, когато от редовността на административния акт зависи:

- а) съставомерността на деянието;
- б) степента на обществената опасност на деянието или дееца;
- в) степента на вината;
- г) видът и размерът на наказанието;

д) изобщо, когато валидността на административния акт обуславя *по какъвто и да е начин* изхода на наказателния процес<sup>23</sup>, това е достатъчно основание за съда да навлезе в преценка на законосъобразността на този акт и във всички такива случаи правото на преценка се корени в закона – материалния наказателен закон, предвиждащ съответното престъпление, и процесуалния – установяващ правораздавателната компетентност на съда.

И, обратно, съдебната преценка губи своето оправдание и става *недопустима*, ако редовността на административния акт не обуславя в никакво отношение изхода на наказателния процес.

7. Нашият Върховен съд в много решения прокарва принципното становище, че „законодателят е поставил под защита на наказателния кодекс... само правомерната дейност на органите на властта“ (р. 609-60-I н.о.).

При това той навлиза в преценка на законосъобразността на актовете и действията на държавните органи само когато това обуславя изхода на наказателния процес и по-специално когато то е елемент от състава на престъпното деяние.

Например: „*Същественото* условие за приложимостта на чл. 117 НЗ (сега чл. 271, ал. I, втората хипотеза НК - б. м., К. Л.) е нарушението на законната разпоредба във връзка с изпълнението на плана и мероприятията на властта“ (определение 3-52-ОСНК).

Или: „За да е *налице съставът* на престъплението по чл. 204 НК (сега чл. 269 НК), необходимо е да се извърши нещо, което да заставя органа на власт да извърши или да пропусне нещо по служба. Когато органът на власт не действа законно, той и не изпълнява службата си и ако... му се пречи да извърши това, което е незаконно, деецът не може да се наказва“ (р. 630-60-I н.о.).

А във връзка с чл. 207 НК (чл. 261, ал. I, първата хипотеза по новия НК): „За да съществува неизпълнение или нарушение, е необходимо като *предпоставка*... законно разпореждане, заповед или наредба на орган на власт“ (р. 622-59-II н.о.).

Върховният съд на СССР също е приел, че „отговорността за престъпленията, предвидени в чл. чл. 1911, 1913 и 1921 от НК на РСФСР и съответстващите им членове от наказателните кодекси на другите съюзни републики настъпва само тогава, когато те представляват противодействие на законна дейност на работниците от милицията и народните дружинници по опазването на обществения ред. Затова при разглеждането на такава категория дела е необходимо *във всички случаи*<sup>24</sup> да се изследва действал ли е работникът от милицията или народният дружинник в съответствие със своите

---

<sup>23</sup> Р. 92-68-III н.о.: „При квалификацията на престъплението се вземат предвид само съставомерните белези на общественоопасното деяние, а при отчитането на смекчаващите и отегчаващите обстоятелства съдът е длъжен да вземе предвид цялото конкретно своеобразие на обстоятелствата, при които е извършено престъплението, включително степента на обществената опасност на деянието и дееца, подбудите за извършване на деянието и другите смекчаващи и отегчаващи обстоятелства.“

<sup>24</sup> „Във всички случаи“ – т.е. ВС на СССР счита изискването за законност в действията на държавните органи (народните дружинници) за елемент от състава на тези престъпления.

пълномощия и при спазване на установения от закона ред“ (Постановление № 7 от 3.VIII.1963 г. на Пленума на ВС на СССР).

8. Както споменахме, изискването за законност на административния акт (респ. действията на държавните органи) е въздигнато в елемент от съставите на подобен род престъпления в повечето законодателства, в това число и на капиталистически държави<sup>25</sup>, често по изричен начин.

Известен нюанс внася разрешението по югославското законодателство. При възпрепятстване на длъжностно лице или принуждаването му към извършване на служебно действие с насилие или заплашване (чл. 289 НК), ако деянието на виновния е било предизвикано от противозаконно поведение на длъжностното лице, ще се касае за по-леко наказуем случай<sup>26</sup>.

Подобно, но още по-нюансирано е разрешението, което дава чл. 127 НК на Норвегия. Ал. I установява основния състав за съпротива спрямо длъжностно лице, както и хипотезите на рецидив и съучастие (основният състав е аналогичен с този по чл. 289 от югославския НК). Съгласно ал. II, ако служителят с непозволен действия е предизвикал престъплението, наказанието е по-леко и само в случай на крайно смекчаващи обстоятелства може да не се наложи наказание. Но независимо от тези отклонения преобладаващото разрешение - което е и по-правилно - е, че изискването за законност в действията на държавните органи е елемент от съставите на този род престъпления и щом това условие не е налице, наказуемостта отпада.

Отделен е въпросът кога едно действие на държавния орган ще се счита правомерно. Другояче казано, административният акт само на изискванията на т.нар. „външна законност“ (компетентност, форми) ли трябва да отговаря, или трябва да е законосъобразен и по същество („вътрешна законност“ – т.е. съответствие по съдържание със закона и преследване на посочената от него цел). По този въпрос както в теорията, така и в практиката няма единодушие и – което е по-важно – съществува *принципна разлика* между разрешенията, които дава социалистическото право и тези в редица буржоазни държави. Това ще бъде разгледано по-нататък.

### III. Обсег на контрола

А. 1. За да бъде редовен, административният акт трябва да отговаря на *всички изисквания* за неговата законосъобразност, а не само на „външната законност“, както поддържа напр. австрийският криминалист Новаковски. Когато говори за съпротива срещу орган на властта (§ 81 НК на Австрия), той изтъква, че що се касае за действието, извършването на което виновният възпрепятства, „*формално* то трябва да влиза в сферата на компетентност на дадения представител на властта и следователно да бъде действие на представител на властта. Но неговата *правомерност по същество* няма значение“ (к. м., К. Л.)<sup>27</sup>. Ако това беше само мнение на този автор, нямаше да бъде никаква беда, но той отбелязва, че в същия смисъл е и практиката на Върховния съд на Австрия („Р. XIX, 67 и много други“). Такова е и становището на Швейцарския съюзен съд, който е приел, че наказуемостта (в случай на съпротива срещу орган на властта –

<sup>25</sup> Вж. напр. чл. 147 и 151 НК на Белгия, чл. 119 и чл. 156 НК на Дания, 243, част I НК на Аржентина, § 95 НК на Япония. Чл. 471, т. 15 на френския Наказателен кодекс говори за „законно издадени“ (légalement faits) правилници на административната власт, и др. п.

<sup>26</sup> Срв. студията на А. Мунда, Уголовное право Югославии, в сб. Современное зарубежное уголовное право, т. I, М., 1957, с. 602.

<sup>27</sup> Фр. Новаковский, Австрийское уголовное право, сб. Современное зарубежное уголовное право. т. III, М., 1961 г., с. 723.

чл. 285 НК) не отпада, „ако заповедта, лежаща в основата на едно служебно действие, е неправомерна или по същество неправилна“ (р. 74-IV-57).<sup>28</sup>

Подобни разрешения отварят широко вратите за административен произвол, който сега става вече „узаконен“. Колкото и да са важни, изискванията за компетентност и форми наистина са нещо външно. При това тяхното нарушаване се открива без особени затруднения. И ако администраторът иска да заобиколи закона, той ще избегне формалните нарушения и ще се ориентира към заобикаляне на законовите предписания относно съществуването на акта и особено – към заобикаляне на неговата цел (а тя и в буржоазните държави – поне от съображение за политическа и социална демагогия – се обявява за насочена към обществен интерес или, както там се казва – към „публичния интерес“). И тъкмо в тези случаи буржоазният администратор ще повиши своето внимание към външната редовност на акта. Това нито ще бъде трудно, нито пък ще му попречи да вмести в тези рамки своето безконтролно усмотрение. Но, разбира се, съдът ще обяви акта за безупречен и ще сподави всякакъв опит за неподчинение или съпротива срещу такъв акт.

2. Социалистическата правна система не може да има нищо общо с такива формалистични разрешения (чийто класово-политически смисъл впрочем е ясен). За социалистическия съд ще е твърде малко и крайно недостатъчно административният акт да е издаден от компетентния орган и в съответната форма. Това е само първата фаза на неговата проверка. За съда е неизмеримо по-важно актът да е съобразен по същество със закона и да преследва неговата цел.

И още нещо: в известно отношение наказателният процес дава по-големи възможности за разкриване пороците на един административен акт, отколкото гражданския и даже в сравнение с прекия правораздавателен контрол върху административните актове. На наказателния процес е присъща по-голяма свобода в допускането на доказателствата и доказателствените средства. В някои хипотези като свидетел може да бъде разпитан и адресатът на административния акт (напр. в случай на длъжностно престъпление, от което той е пострадал) и тогава той ще бъде подпомогнат в стремежа си да докаже нередовността на увреждащия го административен акт и от държавния обвинител (върху когото всъщност ще легне доказателствената тежест), а в предсъдебната фаза на процеса – и от предварителното следствие, с неговите големи възможности за издирване и събиране на доказателства<sup>29</sup>.

Тъкмо заради това наказателният процес е важно средство за разкриване не само на външните пороци на административния акт, но и на скритите и по-трудно видими: нарушение на закона и особено превратното упражняване на власт (напр., когато те са се изразили в някое длъжностно престъпление – злоупотреба с власт, използване на служебно положение и др. п.).

Лентовски също счита, че наказателният съд е „овластен да прави всякакви констатации, отнасящи се за правното и фактическо състояние“, т.е. съдебният контрол трябва да обхваща не само външната редовност на акта, но и да бъде контрол по същество<sup>30</sup>. Сходно е мнението и на Самел. Като има предвид „административните решения, които действат извън административната йерархия“, той изтъква, че съдът

<sup>28</sup> Срв. Х. Ф. Пфенингер, Швейцарское уголовное право, сб. Современное зарубежное уголовное право, т. II, М., 1958, с. 511.

<sup>29</sup> А в един граждански процес адресатът на административния акт ще бъде страна (ищец, ответник, жалбоподател) – качества, процесуално несъвместими с това на свидетеля. Същото важи и за административния процес.

<sup>30</sup> Lętowski..., op. cit., с. 130.

може да преценява „всеки акт, от всяка гледна точка, може да констатира наличиостта на всякакъв недостатък“<sup>31</sup>.

3. Нашият Върховен съд е провеждал контрол по всички посоки на изискванията за законност:

а. За спазване правилата за компетентност на автора на акта:

Примери – р. 253-62-I н.о.: подсъдимият е бил подведен под отговорност по чл. 213, ал. I от отм. НК (чл. 277, ал. I от сега действащия) за премахване на печат, поставен от технически ръководител върху врата на помещение със строителни материали. Върховният съд е приел че деянието е несъставомерно, тъй като „техническият ръководител не е орган на власт по смисъла на НК“. Касае се за нищожен административен акт.

Друг случай: против подсъдимия е било издадено наказателно постановление, с което му е наложена глоба заради нарушаване постановление на МС за ограничаване разпространението на болестта „бруцелоза“ по свинете. Длъжностни лица от местния народен съвет са поискали „да конфискуват“ свинете, на което подсъдимият се е противопоставил. Върховният съд е счел, че не е осъществен „обективният и субективният състав на престъплението по чл. 206 НК (сега чл. 270 – б. м., К. Л.), защото не е било постановено конфискуването на свинете с издаденото наказателно постановление, следователно органите на местния народен съвет не са действали в кръга на служебните си задължения“ (р. 609-60-I н.о.). От решението на ВС не личи дали е бил издаден някакъв акт от органите на съвета или са били предприети направо изпълнителни действия, но и да е бил издаден такъв, той би бил един нищожен административен акт, защото е налице грубо прекрочване на компетентността – органите на съвета не са овластени да постановяват конфискация.

б. За спазване предписаната от закона форма на акта:

Р. 108-55-II н.о.: директор на горско стопанство е разрешавал (устно) на различни лица да събират дървесна маса от държавната гора. Това устно разрешение е нищожен административен акт, тъй като в случая законно предписаната форма е писмената (чл. 23, ал. I от Закона за горите: „Сечта и извозването на дървесина става само с писмени позволителни, издавани от горските стопанства“).

Но тук се съзира и превратно упражнение на власт, тъй като целта на издадения нищожен административен акт е била да се набави облага за посочените лица.

в. Контрол за законосъобразност по същество:

Р. 630-60-I н.о.: Квартален милиционерски отговорник е поискал да отведе подсъдимия в близка обществена сграда, за да разследва случая с реколтата от една нива, за която бил възникнал спор между него и местното ТКЗС. Подсъдимият се противопоставил и се съпротивлявал, отблъсквайки с ръце кварталния отговорник. ВС е счел, че кварталният отговорник не е имал право да отведе насилствено подсъдимия и че ако е било необходимо да се разследва случаят, това е трябвало да стане чрез призоваване по съответния законен ред и едва след това, ако не се яви, подсъдимият може да бъде заведен принудително за разследване. ВС заключава, че това деяние „не

---

<sup>31</sup> Szamel, *op. cit.*, с. 209. Естествено, има и буржоазни автори, които поддържат, че „като средство за защита може да бъде посочен всякакъв дефект на акта“ (М. В. Akehurst, *Void or voidable? – Natural justice and unnatural meanings*, *The Modern Law Review*, 1968, No 1, 2, p. 39, 152). Друг е въпросът, доколко това става на практика. Имайки предвид именно практиката, Катала признава, че „съдиите са по-взискателни към външната законност на акта“ (Cathala, *op. cit.*, p. 115), а английският проф. Хамсън казва, че английските съдилища се задоволяват „често, да не кажем винаги, с чисто формален контрол върху външната законност“ (срв. L. Di Qual, *La competence liée*, Paris, 1964, p. 573). И това се отнася не само за наказателните съдилища, а изобщо за съдебния контрол върху административните актове.

осъществява елементите от състава“ на престъплението по чл. 204 от отм. НК (сега чл. 269 НК)<sup>32</sup>.

Наистина тук административен акт липсва, не е налице дори и чист случай на административна принуда, но явно е, че ВС е проконтролирал по същество законосъобразността на действията на органа на власт, от което може да се заключи, че съдът би постъпил така и при съпротива срещу административен акт (респ. срещу действия по неговото изпълняване).

Впрочем пред ВС се е представил случай на неизпълнение на административен акт, страдащ от порока „незаконсъобразност по същество“ и той е постъпил точно така: навлязъл е в преценка и на „вътрешната законност“ на акта и по-специално – на неговото съответствие със закона.

Случаят е следният: Изпълнителният комитет на ГНС – гр. П. издал решение, с което задължил всички строителни работници да работят по 50 дни в държавна строителна организация. За неизпълнение на това решение председателят на ИК издал наказателно постановление. По повод на жалба срещу него народният съд приел, че неизпълнението на решението на ИК съставлява нарушение на чл. 271, ал. I НК.

По реда на прегледа ВС е отменил и присъдата, и наказателното постановление, изтъквайки, че и двата акта (както правораздавателният, така и административният – а посоченото решение на ИК е несъмнено административен акт) са издадени в нарушение на закона. Трудовоправните отношения между работник и предприятие – добавя ВС – могат да се създават само по силата на трудов договор съгл. чл. 15 и сл. от Кодекса на труда. А това предполага неопорочено съгласие от страна на договарящите страни. Не съществуват законни норми, които да овластяват някои държавни органи да задължават по императивен път определено лице да сключи трудов договор с определено предприятие. Накрая ВС заключава, че решението на изпълнителния комитет е противозаконно, а „неизпълнението на противозаконно решение не е нарушение на чл. 271, ал. I от НК“ (р. 790-68-II н.о.).

Решението на Върховния съд – освен че е израз на едно дълбоко проникване в преценката за законосъобразност на административните актове – съдържа още, макар и само в зародиш, две твърде важни идеи:

– властническите актове на държавните органи винаги се нуждаят от законна опора и оправдание;

– неизпълнението на противозаконен административен акт не може да бъде основание за наказателна (нито даже – както е в конкретния случай – за административна) отговорност.

За съжаление ВС не е взел становище по въпроса до какво е довел порокът „нарушение на закона“, от който е засегнат административният акт – до нищожност или само до унищожаемост (според нас касае се за твърде съществено нарушаване предписанията на чл. 15 и сл. КТ, което прави административния акт нищожен). Възможно е ВС да е счел за излишно да прави такива разграничения при положение, че неизпълнението и на унищожаемия административен акт не може да доведе до отговорност по чл. 271 НК (ние също считаме, че не може да има наказателна отговорност за несъобразяване с унищожаем административен акт и по-нататък ще се опитаме да обосновем това схващане), но ВС не е взел ясно становище и по този

---

<sup>32</sup> Сходен случай е възникнал и пред ВС на СССР и той също – по повод на съпротива срещу служители в милицията – е навлязъл по същество в преценка за законосъобразността на техните действия (вж. СПП, 1966, № 4, с. 129 и сл. – извадки от Постановление на Пленума на ВС на СССР от 7.X.1965 г. и коментарът на А. А. Пионтковский в статията му „Незаконное задержание и сопротивление работнику милиции или народному дружиннику“).

въпрос, макар че това е най-вероятната причина, загдето той не си е и поставил задача да прави тези разграничения.

С тълкувателно решение № 101-64-ОСНК Върховният съд се е произнесъл по въпроса могат ли органите на НМ да запечатват моторни превозни средства, чиито собственици не притежават свидетелства за правоуправление. Според ВС такива мерки са незаконосъобразни, понеже се касае за „ограничения при упражняване на признатите от гражданите права по закон“ и че органите на властта могат да пристъпват към подобни мерки „само в случаите, когато те са изрично овластени за такава дейност от законен акт в рамките на тяхната компетентност“.

В това решение на ВС се съдържа една изключително ценна идея, която може да се генерализира така: *признатите от закона права могат да се ограничават само от него*.

г. Превратно упражнение на власт.

Р. 1092-58-III н.о. ни представя случай, при който технически ръководител на държавен строителен обект разрешил да се дадат „взаимообразно“ строителни материали на една ЖСК. Съдът е приел, че е извършено длъжностно престъпление, тъй като подсъдимият е нарушил служебните си задължения и превишил властта си. Ако това „разрешение“ се схване като административен акт, той би страдал от два порока – некомпетентност, тъй като подсъдимият не е бил оправомощен да прави такива разпореждания, но по-съществено в случая е превратното упражнение на власт – целта на подсъдимия е била да се облагодетелства жилищно-строителната кооперация (чийто член е бил и той).

Общо от практиката на ВС се затвърждава впечатлението, че нашата върховна съдебна инстанция не се ограничава само с формална проверка на външната редовност в действията и актовете на държавните органи и винаги се стреми да проведе един действен, истински контрол – по същество – за законосъобразност.

Не всякога обаче правораздавателните актове на ВС по тези дела могат да се похвалят с терминологична и научна прецизност – почти не се прави разграничение между административен акт и вътрешно-служебно нареждане, а когато се касае за административен акт, не се уточнява от какви пороци е засегнат и до какво водят те (от гледна точка на теорията на административния акт). Такива изисквания съвсем не са прекомерни, когато се отправят към съд, който стои на най-високото място в правосъдната йерархия.

Б. 1. Принципното право на наказателния съд да преценява законосъобразността на административните актове, когато това обуславя изхода на процеса, не може да търпи ограничения както с оглед автора на акта, така и в зависимост от естеството му. Става дума по-специално за правото на съда да преценява законосъобразността и на *нормативните административни актове*.

В доктрината не е безспорно самото съществуване на нормативни административни актове, а така също и въпросът за разграничителния критерий, който ги отделя от индивидуалните актове<sup>33</sup>.

Без да навлизаме в подробности, ще отбележим само, че повечето автори приемат, че съществуват освен индивидуалните административни актове и нормативни административни актове<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> За тези спорове, както и за критерия на разграничаване, а и за естеството на нормативните административни актове вж. П. Стайнов, По съществуването на нормативни административни актове, Известия ИПН, т. XIV, кн. 2, 1964 г., 5-36.

<sup>34</sup> За социалистическата литература срв. Ямпольская, цит. съч., 167; И. И. Евтихийев. Советское административное право, об. ч. (ред Ю. М. Козлов), М., 1962, с. 208; Н. Г. Салищева, Административное

Нормативните административни актове установяват правила за поведение. Но те са административни актове, защото, също както индивидуалните, се издават въз основа и в изпълнение на закона, при осъществяване на изпълнително-разпоредителната дейност от съответните държавни органи; те, както и индивидуалните актове, са проявна форма, юридически израз именно на тази дейност.

Нормативните административни актове имат и съществените белези на всеки нормативен акт, които според Мицкевич са:

- отсъствие на индивидуално определен адресат;
- неопределеност на числото случаи, за които се отнася предписанието, и,
- произтичащата оттук възможност за нееднократно прилагане, неизчерпващо действието на предписанието<sup>35</sup>.

Впрочем правната действителност е най-доброто доказателство за съществуването на нормативни административни актове. Напр. чл. 9 от румънския закон от 26.VII.1967 г. за разглеждането от съдилищата делата на лица, ощетени от противоправни административни актове, говори изрично за „административен акт с нормативен характер“. Типични такива актове са и наредбите по чл. 12а от нашия Закон за народните съвети.

Някои автори не правят разлика между *нормативен* и *общ* административен акт<sup>36</sup>. Всъщност разлика може да се прокара. Нормативният административен акт съдържа вторични правни норми, правила за поведение, а общият – конкретизирано по предметното си съдържание, но без индивидуално определен адресат, предписание. (Напр. такъв общ административен акт е нареждането до всички любители шофьори от едно населено място или даже от цялата страна да подменят в определен срок с нов образец свидетелствата си за правоуправление).

Без да навлизаме в повече подробности по тези и възможните други разграничения и класификации, за нашето изследване е достатъчно да разграничаваме нормативните административни актове (в очертавания по-горе смисъл) от останалите, т.е. от тези, които:

- не съдържат правила за поведение (правни норми);
- конкретизирани са било по адресат, било по предметното си съдържание (отнасят се до определено лице, за определен случай или за определено действие);
- и най-важното: действието на съдържащото се в тях предписание се изчерпва с прилагането (изпълнението) на акта.

2. Поради неопределения брой на адресатите и възможността за нееднократно приложение един незаконосъобразен нормативен административен акт може да причини много по-големи вредни за обществото последици, отколкото индивидуалния акт. Затова за нормативните административни актове са предвидени и повече гаранции – форма, процедура за издаването, обсъждане на проектите с участие на обществеността, възможност за намеса на прокурора и т.н. (вж. напр. Правилника за наредбите по чл. 12а ЗНС, ДВ, бр. 3/1965 г.).

В повечето държави, където има административни съдилища, е познат институтът на прякото обжалване на нормативните административни актове<sup>37</sup>. Този

---

право (ред. А. Е. Лунев), М., 1967, д. 162; Martonyi, op. cit. 175; Letowski, op. cit., 116-130; Hochbaum (в Das Verwaltungsrecht der DDR, allgemeiner Teil, Berlin, 1957, ред. К. Bönniger и др., S, 193) и мн. др.

<sup>35</sup> А. В. Мицкевич, Правотворческо значение нормативното акта, СГП, 1965, № 11, с. 52.

<sup>36</sup> Срв. С. Попович, Административное право, общая часть (руски превод), М., 1968, с. 315 и сл.

<sup>37</sup> Напр. Франция, Белгия, Финландия и др. (за подробности вж. Martonyi, op. cit., 144-149).

институт заслужава специално отделно изследване, при което ще се забележат и тенденциите на ограничаване или заобикаляне на съдебния контрол<sup>38</sup>.

Изобщо институцията на прякото обжалване на нормативните административни актове, бидейки несъмнено една буржоазно-демократична институция, все пак няма това голямо значение, което нейните апологети ѝ придават.

Социалистическият законодател не е предвидил пряк правораздавателен контрол върху нормативните административни актове, просто тръгнал е по друг път за обезпечаване на тяхната законосъобразност – парламентарен и обществен контрол, прокурорски надзор, контрол, осъществяван от органите на държавна власт и т.н.<sup>39</sup>.

3. В случая ни интересува допустим ли е *косвен* съдебен контрол върху нормативните административни актове и – ако е допустим – върху кои от тях.

В социалистическата литература повечето автори признават по принцип правото на съда да преценява законността и на нормативните административни актове, когато от това зависи изходът на конкретното разглеждано дело (при което, разбира се, съдът не може да отменя, нито да изменя акта, а може само да го игнорира, т.е. да не го приложи при решаването на делото)<sup>40</sup>.

Срещат се и противници - по принцип - на непрекия съдебен контрол върху нормативните административни актове. Такъв е унгарският административист Толди. Да разгледаме по-отблизо неговите аргументи.

Той счита, че „правото на съда да игнорира един нормативен административен акт всъщност е контрол по същество... Ако се признае такова право, бихме поставили съда над административни органи, и то правотворчески административни органи... Ще се получи противоречие – административни органи ще прилагат акта, а съдът няма да го прилага, по такъв начин се накърнява общозадължителната сила на нормативните административни актове... Не може да се допусне съдебен контрол върху нормативните административни актове и затова, че обявяването *erga omnes* за дефектен на един нормативен административен акт е запазено само за органите на държавна власт и държавно управление, упълномощени да го отменят или изменя... По нашето право съдът, ако намери, че нормативният административен акт, който трябва да приложи, нарушава нормативен акт (от по-висока степен – б. м. К. Л.), може да спре делото и да се обърне било към органа, който е издал акта, било към този, имащ право

---

<sup>38</sup> В ГФР нормативните актове на администрацията (*Rechtsverordnung*) не подлежат на съдебен контрол и дори не се включват в понятието административен акт (*Verwaltungsakt*). В Италия те се признават за административни актове, но пряко не могат да бъдат обжалвани – счита се, че никой няма достатъчен интерес да ги атакува, докато не е издаден в тяхно приложение някой индивидуален акт (срв. *Di Qual*, *op. cit.*, 567-563). В буржоазна България, в съответствие с тогавашното законодателство, бившият Върховен административен съд е разглеждал жалби и против нормативни административни актове, но тези случаи са твърде редки и предмет на обжалване са били сравнително маловажни актове – напр. р. 368-38-ОС визира жалба срещу Правилника за реда на заседанията на електрификационния съвет при Главната дирекция на обществените сгради, пътищата и благоустройството, а р. 270-36-ОС – срещу Наредбата за домашните помощници (слугините).

<sup>39</sup> Известно изключение представлява Югославия, където има конституционни съдилища, компетентни да осъществяват контрол за съответствието на отделните закони с Конституцията и на постановленията и другите общи актове с Конституцията и закона (вж. статията на председателя на Съюзния конституционен съд Б. Йованович, Конституционные суды Югославии, СГП, 1967, N 3, 113-123). Нужно е обаче по-подробно запознаване с работата на тези съдилища, преди да се вземе отношение по тази нова за социалистическите държави институция, както и изобщо за прекия съдебен контрол върху нормативните административни актове. Това не влиза в нашата задача. Сега ще отбележим само, че що се отнася до законите, считаме за принципно погрешно някой друг орган, освен върховният представителен орган, да преценява тяхното съответствие с Конституцията.

<sup>40</sup> Вж. Л. Василев, Гражданско право на НРБ, обща част, III изд., С., 1956, с. 82; А. Ангелов, Обезпечение на законността в държавното управление на НРБ, С., 1952, с. 227; *Łętowski*, *op. cit.*, с. 123; *Szamel*, *op. cit.*, с. 209; *Matonyi*, *op. cit.*, с. 189.

да го отмени или измени, било към прокуратурата, за да се изясни въпросът за законосъобразността на акта.<sup>41</sup>

На това становище трябва да се възрази решително. Ако признаването правото на съдилищата да преценяват редовността на нормативните административни актове означава да ги поставим над администрацията, то пък отричането на това право – в духа на логиката на Толди – би довело до поставяне администрацията над съдилищата. Всъщност те са принципно равнопоставени и над едните и другите стои законът. Ако съдът зачете незаконосъобразния административен акт (пък макар и нормативен), фактически с това той не зачита закона. И, обратно, игнорирайки незаконосъобразния административен акт, съдът възстановява йерархията между закона и акта, която актът е нарушил.

По-нататък: ако съдът игнорира веднъж един нормативен административен акт, той би го игнорирал и при всеки следващ случай, който би се явил. Така че не е много преувеличено да се каже, че един такъв, игнориран вече от съда акт, на практика е „осъден на смърт“<sup>42</sup>. Разбира се, не е желателно да се получава противоречие между съда и административния орган, но двойно по-нежелателно е да не се зачете законът, пренебрегнат от административния орган с издаването на противоречащия му акт. Освен това случаите, когато съдът би игнорирал поради незаконосъобразност един нормативен административен акт, съвсем не са ежечасно явление, а са – особено в социалистическата държава, където се вземат все по-ефикасни мерки за обезпечаване законността на нормативните административни актове – твърде редки. И административният орган, автор на веднъж игнориран от съда нормативен акт, сигурно би взел правораздавателния акт като сигнал да се занимае отново с въпроса за редовността на своя акт. А и съдът едва ли би пропуснал да му изпрати специално сигнално определение – той е и задължен да стори това (чл. 3 ЗУС). Ако авторът на акта държи на своето становище, ще направи постъпки за отменяване на съдебния акт, ако пък е съгласен със становището на съда, той просто ще отмени сам своя акт. В такива случаи – които биха били и преобладаващият брой – отменяването *erga omnes* на нормативния административен акт ще последва не като резултат от съдебната преценка, а вследствие решението на самия автор на дефектния акт за отменяването му (респ. вследствие решение на висшестоящи органи на държавна власт или държавно управление).

Относно евентуалното спиране на делото до разрешаване на въпроса за законосъобразността на нормативния административен акт. Такава институция на българския наказателен процес не е позната. Не бихме могли да я препоръчваме и *de lege ferenda*, защото, от една страна, това би довело до проточване на делото и отдалечаване на присъдата от времеизвършването на деянието (едно явление – крайно нежелателно за наказателния процес). Освен това може да се случи по едно и също време да се постави в различни съдилища и по различни дела въпросът за преценка на един и същ нормативен административен акт и ако се възприеме спиране на делата, това би могло да повлече спиране и следователно забавяне производството по много дела и т.н. От друга страна – и това е най-важното – принизява се неоправдано ролята на съда. Наказателният съд трябва да може суверенно да реши *сам* всички въпроси, свързани с предмета на делото. Ако преценката му за редовността на административния акт е погрешна, по-горните правораздавателни инстанции ще я коригират, ако обаче е правилна, това ще затвърди авторитета на съда като истински пазител на законността и същевременно ще стимулира административните органи към прецизиране на тяхната нормотворческа дейност.

<sup>41</sup> Toldi., *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*, Budapest, 1956, 174-175.

<sup>42</sup> Изразът е на Waline, *op. cit.*, p. 507.

4. Твърде важен е въпросът върху чии актове може да се разпростре съдебната преценка за законосъобразност или, другояче казано, принципната допустимост на съдебната преценка търпи ли ограничения в зависимост от автора на нормативния административен акт<sup>43</sup>.

Според нас въпросът за съдебната преценка за законосъобразността на нормативните административни актове се поставя принципно еднакво при всички такива актове. Никой не е навел достатъчно убедителни правни съображения в полза на различното третиране на административните актове в зависимост от автора им.

По принципно еднакъв начин в социалистическата държава се поставя изобщо въпросът за преценяването от съда законосъобразността на всички административни актове, чиято редовност обуславя изхода на процеса. Така че казаното в предишния раздел въобще за допустимостта на тази преценка важи поначало и за нормативните административни актове. И ако има тук нещо специфично, то засяга предимно начина, по който се извършва преценката: докато при индивидуалните административни актове вниманието на съда е съсредоточено върху това да провери спазени ли са изискванията за компетентност, форма, законосъобразност по същество, съответствие с целта на закона; ако актът се окаже недействителен – какъв е видът на недействителността (нищожност или унищожаемост) и т. н., при нормативните административни актове се касае по-скоро за едно *съпоставяне* на тези актове със закона и – при евентуално противоречие между тях – решаване на делото въз основа на акта с по-голяма правна сила - закона. (Разбира се, и при тези актове не е изключено нещата да се поставят по традиционния начин – както при индивидуалните актове: напр. една наредба по чл. 12а ЗНС, издадена еднолично от председателя на изпълнителния комитет, ще бъде нищожен нормативен административен акт).

5. Съществени аргументи в подкрепа на тук застъпваната теза могат да се извлекат от разпоредбите на чл. 271 НК (всъщност това е основният измежду всички текстове на НК, които имат някаква връзка с проблема за преценката на наказателния съд за законосъобразност на административните актове).

Ал. I: „Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата, се наказва. ..“

Ал. II: „Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане, правилник, устав или друг акт, издаден или приет от Министерския съвет, се наказва.“

Ал. III предвижда отговорност за маловажни нарушения по ал. II.

Следователно законът включва в обсега на съдебната преценка за законосъобразност както индивидуални, така и нормативни актове (разпореждането и заповедта обикновено са индивидуални или общи, в смисъл – ненормативни

---

<sup>43</sup> В българската правна литература преобладава становището, че актовете на МС не могат да бъдат обект на съдебна преценка за законосъобразност (Л. Василев, Гражданско право..., с. 82; А. Ангелов, Обеспечение на законността..., с. 230). В съветската литература така поддържа С. Ф. Кечекъян, Советский закон по Сталинской конституции. Вестник Московского университета, серия обществ. наук, 1952, № 4, с. 133. Унгарските правници Мартони и Беер изключват от обсега на съдебната преценка и нормативните актове на министрите (Martonyi, op. cit., с. 189).

Обаче досежно наказателната отговорност К. Лютов изтъква, че „тъй като постановленията, разпорежданията и пр. не са източник на наказателното право, съдилищата не могат да налагат наказания, като се основават само на тях... Въпреки изричното указание на МС за прилагане на наказателна отговорност (или даже на конкретна наказателноправна норма) съдът винаги при констатирано нарушение на даден правителствен акт е длъжен да търси онази наказателна норма, която визираща такова нарушение, и да изследва дали конкретното деяние разкрива всички признаци, посочени в тази норма... Ако... дадено нарушение не съдържа всички признаци на съответното престъпление, съдът е длъжен да издаде оправдателна присъда“ (К. Лютов. Още за значението на партийните и правителствени актове за тълкуването и приложението на наказателноправните норми, Соц. право, 1957, кн. 10, с. 14).

административни актове, а постановлението, правилникът, наредбата, уставът – почти винаги са нормативни административни актове).

Алинеи II и III включват изрично в обсега на съдебната преценка и актовете на Министерския съвет (без разлика: индивидуални, общи или нормативни).

Но като включват актовете на МС, тези алинеи съвсем не създават някакъв предел на обсега на съдебната преценка с оглед автора на административния акт, те просто предвиждат квалифицирани случаи на наказателна отговорност за нарушаване на тези актове и нищо друго.

Основен си остава съставът по ал. I, а той не само че включва в обсега на съдебната преценка за законосъобразност всички видове административни актове (с оглед естеството им), но и не прави разлика между тези актове в зависимост от автора им (наказателноправното понятие „орган на власт“ е по-широко от понятието „орган на държавна власт“ по смисъла на държавното или административното право и включва: „органите на държавна власт и органите на държавно управление, съдилищата и прокуратурата, както и служителите при тях, които са натоварени с упражняването на властнически функции“ – чл. 93, т. 2 НК).

6. Естествено случаи, когато съдът ще се натъкне на незаконосъобразен акт на върховния орган на държавно управление или на такъв висш орган на държавна власт, като Президиума на НС<sup>44</sup>, може и да не възникнат и най-вероятно (става дума за социалистическите държави) няма да възникнат. Но поне хипотетично и теоретически те са възможни.

Щом административният акт трябва във всички случаи да отговаря на едно главно условие – съответствие със закона, – не може *отнапред* да се каже с абсолютна сигурност, че той винаги ще отговаря на това условие, и то като се изхожда от един субективен критерий – автора на акта. Но този автор все пак не е законодател и актът му не е законодателен акт, в какъвто случай само може – *отнапред и със сигурност* – да се каже, че актът винаги ще бъде редовен от това гледище (по простата причина, че един закон не трябва да бъде съобразяван – като условие за неговата валидност – с друг закон).

В заключение: независимо от вида му и от издалия го орган, щом един акт по своето *естество* е административен, той може и трябва да бъде преценяван от съда с оглед на неговата законосъобразност, когато от това зависи изходът на съдебния процес. При различие и противоречие между един *подзаконен* акт – какъвто е всеки административен акт – и закона съдът е длъжен да реши делото *въз основа на закона*, като игнорира противоречащия му акт с по-малка правна сила. В това се и състои „косвеният съдебен контрол“ върху нормативните административни актове.

Признаването и утвърждаването на тази възможност ще бъде още един израз на растящата роля на закона в социалистическата държава, една тенденция – коренно противоположна на намаляването на неговата роля в буржоазните държави<sup>45</sup>.

В. 1. Стигнахме впрочем до един от най-интересните и същевременно най-трудни въпроси на косвения съдебен контрол върху административните актове: *всички*

---

<sup>44</sup> Президиумът на НС също издава нормативни административни актове – това са подзаконовите укази по чл. 5, б. „а“, ал. I и ал. II ЗПНС. Тук само отбелязваме това обстоятелство, като си запазваме правото да обосновем другаде по-подробно становището си по правното естество на тези, а и на другите укази, издавани от Президиума.

<sup>45</sup> Валин, напр., като има предвид последната френска конституция, казва, че „и законът, и правилникът са суверенни, всеки в своята област, определена от Конституцията“ (Waline, op. cit., p. 6). А друг френски автор P. Durand в статия с твърде характерното заглавие „Упадъкът на закона в Конституцията на Петата република“, изтъква, че стесняването ролята на закона е едно „подриване на правния ред“ (срв. Cathala, op. cit., p. 121).

ли незаконосъобразни (недействителни) актове може да игнорира съдът или само нищожните?

Освен от липсата на нормативна уредба конкретно на този проблем разрешаването му се усложнява и от липсата на такава уредба въобще на материята за недействителните административни актове (за разлика напр. от тази за недействителността на договорите, уредена подробно в чл. чл. 26-35 ЗЗД). Макар и някои законодателства да са се помъчили да регламентират тази трудна материя (Полша, Югославия), в повечето държави законодателят е предоставил на доктрината и юриспруденцията определянето на понятието недействителен административен акт, видовете недействителност, както и на критерия за разграничаването им (това се дължи преди всичко на изключителната подвижност на самата материя и голямото разнообразие от възможни случаи).

2. Въпреки че се срещат и откъслечни опити да се отрече изобщо делението на незаконосъобразните административни актове на нищожни и унищожаеми (оспорими)<sup>46</sup>, може да се каже, че то се възприема от подавяващото (превъзхождащото – бел. ред.) мнозинство административисти<sup>47</sup>.

И наистина всички са забелязали, че някои административни актове нарушават законните изисквания за тяхната редовност толкова съществено, че на тях очевидно трябва да се откаже правна валидност, те дотолкова са в разрез с предписанията на правото, че не само съдът или някой друг държавен орган трябва да ги игнорира, но и гражданите могат да не ги зачетат – направо, без да прибегват до каквото и да е обжалване или някакво, оспорване пред държавен орган.

Даже Лейст – един от противниците на споменатото разграничаване – пише: „От властническия характер на пълномощията на държавните органи... произтича презумпцията за правилност на актовете, всеки от които (*с изключение на тези актове, които предписват извършването на действия, пряко забранени от закона*), трябва да се счита за законен и задължителен, докато противното не се докаже по установения от закона ред.“<sup>48</sup>

А какво друго представляват тези актове, с които се предписва „извършването на действия, пряко забранени от закона“ – ако не нищожни административни актове!

3. Според традиционното схващане нищожният административен акт не поражда никакви правни последици, няма нужда и да се отменя, той може дори направо да бъде отречен и игнориран от всекиго, а ако все пак нищожността му се прогласи, това може да, бъде сторено винаги и има само обявително, а не конститутивно значение<sup>49</sup>.

„Тезата, че нищожният акт не поражда правни последици, е спорна<sup>50</sup>. Но даже и да не е точно да се каже, че този акт не поражда *никакви* правни последици, очевидно е, че той не поражда тези правни последици, към които е бил насочен, не поражда и никога не може да породи правните последици на един редовен акт.

<sup>46</sup> В съветската литература твърде енергично възразява срещу това деление на незаконосъобразните административни актове О. Э. Лейст, Санкции в советском праве, М., 1962, 122-127.

<sup>47</sup> Вж. П. Стайнов, Административните актове..., 182-211; А. Ангелов, Контролът за законосъобразност на актовете на държавно управление, в сб. П. Стайнов-А. Ангелов, Актовете на държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност, С., 1952, 186-204; А. А. Жданов, О действительности актов государственного управления, Известия ВУЗ, Правоведение, Л., 1964, № 1, 54-55; Г. И. Петров, Советское административное право, часть общая, Л., 1960, с. 193; Toldi, op. cit., 58-61; Hochbaum, op. cit., 196-198.

<sup>48</sup> Лейст, цит. съч., с. 127 (к. м., К. Л.).

<sup>49</sup> П. Стайнов, Административните актове. ., 194-195; Toldi, op. cit., 58-60.

<sup>50</sup> Лейст, цит. съч., с. 76, 123.

За унищожаемия акт се приема, че той поначало поражда правните последици на един редовен акт, до отмяната му – като следствие от презумпцията за законност – е задължителен и подлежи на изпълнение; за разлика от нищожния унищожаемият акт можел да бъде saniран<sup>51</sup>.

Последното твърдение – за възможността да бъде saniран един унищожаем административен акт – не може да бъде прието направо и без уговорки. Трудно е да си представим, а и никой автор не ни го сочи как може напр. да бъде saniран един акт, засегнат от пороците „незаконосъобразност по същество“ или „превратно упражнение на власт“. И какво би трябвало да се направи, за да се заздравя един акт, издаден от некомпетентен орган? Компетентният орган да го „одобри“ (не става дума за одобрение като част от предвидена форма – процедура по издаването на акта) или пък по някакъв начин да го инкорпорира в свой последващ акт? Но в случая правните последици не се ли пораждат от втория акт, т.е. от акта на действително компетентния орган, самостоятелно и независимо от предишния – унищожаемия акт. За какво saniране може да се говори тук? Може би saniране на унищожаем административен акт е възможно единствено при пороци във формата (разбира се, когато дефектът не е бил дотолкова съществен, че да доведе до нищожност на акта). Впрочем този важен и твърде интересен проблем заслужава отделно обстойно проучване, но това тук не се налага между другото и поради обстоятелството, че редовността на административния акт се преценява от наказателния съд към момента на извършването на деянието и евентуалното последващо saniране на акта, подтикнато от оспорването на подсъдимия или от предстоящото съдебно проконтролиране, не може да направи деянието съставомерно, ако то преди saniрането не е било такова.

4. Подробното разглеждане на въпроса за разграничителния критерий между нищожните и унищожаемите административни актове е извън задачата на настоящето изследване. Сега ще отбележим само, че при нищожния акт или въобще липсва правотворческо волеизявление на държавен орган, или то е засегнато от незаконосъобразност дотолкова съществено, че това практически се равнява на липса на такова волеизявление.

При унищожаемия акт има волеизявление на държавен орган, то е породило правните последици, към които е насочено, но и този акт е засегнат от незаконосъобразност, заради която актът трябва да бъде отменен. При това отменяването има действие не само за в бъдеще, но и от издаването на акта – *ex tunc*<sup>52</sup>. Доколкото е възможно, вредните последици, причинени от акта, трябва да бъдат премахнати и предишното правно положение – възстановено<sup>53</sup>.

Неправилно Толди поддържа, че в този случай отмяната действа *ex tunc*<sup>54</sup>. Това важи само при отменяване на нецелесъобразните актове, но при един *незаконосъобразен* административен акт – какъвто е унищожаемият – общественият

---

<sup>51</sup> Срв. П. Стайнов, *Административните актове...*, 189-190; А. Ангелов, *Контролът за законосъобразност...*, 187-195; Бераха, *цит. съч.*, с. 28; Жданов, *цит. съч.*, 54-55; Д. Доков, *Изпълнителите комитети на народните съвети*, С., 1958, с. 136; Toldi, *op. cit.*, с. 58; Hochbaum, *op. cit.*, 196-197. Такава възможност допуска и чехословашкият Закон за административното производство (§ 59, ал. 1).

<sup>52</sup> В същия смисъл П. Стайнов, *Административните актове...*, с. 193; А. Ангелов, *Контролът за законосъобразност...*, 193-194.

<sup>53</sup> Административният акт може да има несъществени дефекти, които не дават отражение върху редовността му (след поправянето им или даже и без такова, актът произвежда правното действие, към което е насочен – без да е необходимо да бъде отменяван или изменяван). Впрочем и правораздавателните актове могат да имат несъществени недостатъци, които не водят до отмяна (срв. чл. чл. 207, б. „б“ ГПК и 232, б. „б“ НПК, както и р. р. 784- 67-III н.о., 16-68-I н.о.).

<sup>54</sup> Toldi, *op. cit.*, с. 58.

интерес изисква премахването по възможност на всички предизвикани от този акт последици, затова действието на отмяната трябва да бъде *ex tunc*<sup>55</sup>.

5. И така нищожният акт не поражда правните последици, към които е насочен. Нему не се дължи подчинение, нещо повече – в обществен интерес е адресатът му и всеки гражданин да го игнорира (напр. акт, предписващ престъпление или изобщо извършването на нещо, запретиено от закона). Няма не само наказателна, но и каквато и да е отговорност заради несъобразяване с такъв акт.

Щом адресатът може да игнорира нищожния акт, не трябва да има и сянка от съмнение, че това може да стори и съдът.

Затруднението идва при унищожаемите актове. Щом те – така считат почти всички административисти – поначало пораждат правни последици и до отменяването им са задължителни, всяко неизпълнение, неподчинение, съпротива и т. н. спрямо един такъв акт би трябвало да се санкционира с предоставените от закона средства за принуда, в това число и наказателно.

Но, от друга страна, никой не твърди – поне не го е направил категорично и недвусмислено, че може да има отговорност (и още повече: наказателна) за несъобразяване с незаконен административен акт.

А унищожаемият акт не е ли незаконен акт? Та нали тъкмо това – несъответствието със закона – е основанието за отменяването му. Тази незаконосъобразност е нещо обективно, тя съществува още от издаването на унищожаемия акт, т.е. преди и независимо от евентуалния бъдещ отменителен акт. Отменяването има за задача да преустанови действието на акта, авторитетно да обяви за оборена презумпцията за законност на административния акт, но няма конститутивен ефект - в този смисъл, че не само да обяви, но и да превърне акта в незаконосъобразен, такъв той е и преди отменяването.

6. В нашата правна литература интересен опит за диференциран подход към тези проблеми прави проф. А. Ангелов: „Качеството „законен“ на административния акт е част от самия наказателен състав. Затова при разглеждане на делото съдът ще трябва, за да може да наложи наказание, да е преценил като законен акта, заповедта, наредбата и пр., които са останали неизпълнени или са били по друг начин нарушени. В тези случаи не става въпрос за отмяната или унищожаване на акта. Ако обаче актът противоречи на изискванията на социалистическата законност, наказателният съд не ще наложи наказание... дори когато иначе този акт би бил квалифициран като унищожаем, а не като нищожен. Оказва се, че от гледище на наказателното право незаконосъобразността на даден акт в такива случаи на общо основание изключва задължението за действие... Лицето, обвинено в неизпълнение на незаконен акт, наредба и т. н., може да се позове на „нищожността“ – от наказателноправно гледище – на един такъв акт... Би могло по такъв начин да се каже, че категориите нищожност и унищожаемост, както и границите между тях показват известна подвижност в зависимост от гледището, на което заставаме... В случаите на наказателна отговорност заради неизпълнение на актове на държавно управление ще трябва да се различава нищожността, респ. унищожаемостта като статут на акта на държавно управление с оглед изобщо на неговата сила и действие и въпросът за задължителността на един незаконосъобразен акт от гледна точка на наказателната отговорност при неговото неизпълнение. За наказателното право и наказателната отговорност се явява в известен смисъл „нищожен“ и само

---

<sup>55</sup> Чл. 14, ал. II от Указа за жалбите, сигналите и предложенията: „При изпълнение на решението (с което се уважава жалбата – б. м., К. Л.) трябва да се премахнат всички последици, настъпили в резултат на отменените с него актове и действия, а при фактическа невъзможност за това съответният орган е длъжен да вземе мерки за удовлетворяване на жалбоподателя по законен ред.“

оспоряемият или унищожаем акт. Тази „нищожност“ важи обаче само с оглед на углавния процес.<sup>56</sup>

В това становище се съдържат три твърде ценни идеи, които трябва да бъдат подкрепени:

- не може да има наказателна отговорност за неизпълнение или нарушаване на незаконосъобразен административен акт;
- такъв именно незаконосъобразен акт е и унищожаемият;
- задължителен (проф. Ангелов ограничава приложното поле на този свой извод само до наказателната отговорност) може да бъде само законосъобразният административен акт.

Полезно с оглед на практиката, споменатото мнение буди някои възражения от теоретическо естество.

Преди всичко, трудно може да се приеме, че категориите нищожност и унищожаемост показват „известна подвижност в зависимост от гледището, на което заставаме“. Не може един акт за наказателния съд да е нищожен, а за гражданския – само унищожаем. Наистина може да има противоречие и различие в оценката на един и същи акт от различните съдебни състави, но в случая се касае за въпрос на законосъобразност и възможното правилно разрешение е само едно. Редовността, респ. нередовността на административните актове е нещо обективно, зависи единствено от фактическото им съответствие със закона, преценката на правоприлагащия орган може – като всяко човешко познание – да отразява правилно или погрешно обективната даденост, но тя си съществува във и независимо от субекта на познанието.

Известно противоречие се съдържа и в това да се счете унищожаемия административен акт за незадължителен само с оглед на наказателната отговорност, а иначе и изобщо - за задължителен (евентуално с оглед на другите видове отговорност - гражданска, дисциплинарна и т.н.).

Впрочем този проблем, задължителен ли е въобще унищожаемият административен акт, е въпрос на общата теория на административния акт и подробното му разглеждане би ни отвело далеч извън пределите на настоящето изследване. Затова нека се съсредоточим предимно върху наказателноправните му аспекти.

7. Трябва да се направи едно уточняване: въпросът за задължителността на унищожаемия административен акт не бива да се смесва с този за неправомерните служебни заповеди. Те стават твърде сходни, особено когато този за заповедта се постави така: задължителна ли е служебната заповед, която - макар и да не предписва извършването на очевидно за деца престъпление - все пак е противоправна.

Ако неправомерната служебна заповед налага очевидно за изпълнителя престъпление, отговорът е лесен - не ѝ се дължи подчинение (това следва от текста на чл. 16 НК)<sup>57</sup>.

Твърде спорен е въпросът, когато неправомерната заповед не налага очевидно престъпление. Неговото подробно разглеждане е задача на наказателноправната теория<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> А. Ангелов, Контролът за законосъобразност..., 203-204, 275.

<sup>57</sup> Такова е и мнението на криминалистите дори и в държави, където текст, аналогичен на чл. 16 НК НРБ, няма. Вж. напр. А. А. Пионтковский, Учение о преступлениях по советскому уголовному праву, М., 1961, 477-478; В. Ф. Кириченко, Ответственность за должностные преступления по советскому уголовному праву (Общие вопросы), М., 1956, 82-83; В. И. Соловьев, Борьба с должностными злоупотреблениями, обманом государства и приписками по советскому уголовному праву, М., 1963, с. 132.

<sup>58</sup> За систематичен преглед на различните гледища в буржоазната правна литература вж. Ас. Праматаров, Деяния, извършени по заповед, С., 1938, с. 45 и сл. (Този автор счита, че противоправната заповед не е задължителна). За теориите във връзка със служебните заповеди във войската срв. J. Polan-Harachin, W.

Ще отбележим само, че становището, според което една противоправна (но непредписваща престъпление) служебна заповед е задължителна, се обосновава главно с нуждата да се обезпечи ред и дисциплина в служебните отношения между издалия заповедта и изпълнителя.

Наистина в някои сектори на държавното устройство (транспорт, войска, милиция и др. п.) изискванията за ред и дисциплина се повишават дотолкова, че общественият интерес налага задължителността на всички служебни заповеди освен предписващите очевидно престъпление<sup>59</sup>.

8. При административните правоотношения обаче обикновено липсва служебна зависимост между автора на административния акт и адресата. В такъв случай изискванията за вътрешнослужебен ред и подчинение не играят роля. Разбира се, остава изискването за зачитане на държавните актове от страна на гражданите, но такова зачитане се дължи само на законосъобразните държавни актове.

Така че с оглед на наказателната отговорност (нека засега и ние се ограничим с този аспект на въпроса) унищожаемият административен акт не е задължителен. Неизпълнението на такъв акт не може да повлече наказателна отговорност – поради *несъставомерност* на деянието (чл. 271, ал. I НК: „Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед...“ и т.н., а – както видяхме – унищожаемият административен акт е *незаконен* акт).

Да се наложи наказание за неизпълнение на такъв акт би означавало – да повторим казаното по друг повод – фактическо въздигане на тези актове в самостоятелен източник на наказателноправни норми – отделно и независимо (и нещо повече: против) закона. Твърде съществен пробив в социалистическата законност би представлявало едно такова формалистично разрешение, което противоречи не само на *духа*, но и на *буквата* на закона.

9. Може да ни се възрази, че поддържаното от нас разрешение, според което не може да има наказателна отговорност за незачитане на унищожаван административен акт, ще отслаби чувството за дисциплина у гражданите и подтиквайки ги към самостоятелна проверка на законосъобразността на актовете, би ги изправило пред риска да не зачетат и напълно редовни актове и да понесат отговорност и наказание заради това.

Преди всичко в социалистическата държава случаите на законосъобразни административни актове са рядко изключение. От тях, макар по-голямата част, но все пак не всички, са унищожавани. Повечето граждани, които се сблъскат с един унищожаван административен акт, повлияни от авторитета и мястото на автора му – държавен орган – и нежелаяйки да поемат риска сами да игнорират акта, чиято нередовност не е така очевидна, както при нищожните актове, ще предпочетат да го атакуват пред надлежните органи и да поискат отменяването му.

Риск наистина има. Но такъв поема и оня, който решава, че адресираният към него акт е нищожен, а актът може всъщност да е напълно редовен, така че това не е съществен аргумент. Обаче онези граждани, които все пак поемат такъв риск и проявят разбиране и гражданска доблест, трябва да бъдат сигурни, че ако тяхната преценка се окаже правилна и игнорираният от тях административен акт е наистина законосъобразен (без разлика нищожен или унищожаван), те няма да носят никаква отговорност, загдето не са го зачели.

---

sprawie odpo wiedzialnosci zotnierza za dokonanie czynu bezprawnego na rozkaz v сб. Zadnienia prawa karnego i teorii prawa. Warszawa, 1959, 135-145.

<sup>59</sup> Напр., т. 6 от Дисциплинарния устав на НМ гласи: „Заповедта на началника е задължителна за подчинения. Тя трябва да бъде изпълнена безпрекословно, точно и в срок“.

Това несъмнено ще укрепи тяхното правно чувство и вярата им във високата принципност на социалистическото правосъдие и изобщо на социалистическия правен ред и – като следствие от всичко това – ще укрепи уважението им към истински законосъобразните актове – огромното мнозинство от актовете на органите на социалистическата държава.

От друга страна, тази строга взискателност ще допринесе за прецизиране работата на органите на държавното управление и за укрепване законността в тяхната твърде важна дейност.

10. Възможно е административният акт да е отправен от един държавен орган към друг, по-долустоящ<sup>60</sup>. Но и в такива случаи не може да има наказателна отговорност за служителите, които не са изпълнили един унищожаем административен акт. Чл. 16 НК решава само въпроса за *оневиняване* на изпълнилия неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред, ако тя не налага очевидно за дееца престъпление, но съвсем не може да се твърди, че този текст установява задължителност – с оглед на *наказателната* отговорност – на унищожаемите *административни* актове. Най-малкото, чл. 16 НК мълчи по този въпрос.

Неудобствата биха могли да се намалят до минимум и дори премахнат, ако в бъдещия административен кодекс се уреди по-подробно институцията *спиране* изпълнението на административните актове, при което право да искат такова се даде не само на заинтересованите лица, които изпълнението би увредило, и на прокурора (впрочем сегашната уредба не изключва тези възможности), но в известна степен и при предпоставки, сходни на предвидените в чл. 88 НПЗФК – и на служителите от административния апарат, на които е възложено да проведат изпълнението. Това ще има и съществен превантивен ефект – ще предотвратява причиняването на вреди и може да послужи и като повод за служебно отменяване на незаконосъобразните административни актове. Спирането би било и целесъобразно, особено когато, от една страна, незабавното изпълняване на административния акт не се налага от важни държавни или обществени интереси, а, от друга, то би могло да причини съществени и непоправими или трудно поправими вреди.

11. Адресатът на един незаконосъобразен административен акт може обаче и да го изпълни, подчинявайки се на нареждането на държавния орган. Поставя се въпрос: може ли нередовният административен акт да бъде оневиняващо обстоятелство, каквото е неправомерната служебна заповед, дадена по установения ред, когато не налага очевидно за дееца престъпление?

И в този случай разрешението трябва да се търси в духа на чл. 16 НК, който всъщност установява един общ правен принцип (досежно *оневиняването*).

Отговорът е по-лесен при унищожаемите административни актове. Те се ползват от презумпцията за законност, пороците им, особено ако са спазени формата и правилата за компетентност, не са така явни и адресатът може добросъвестно да сметне такъв акт за редовен. (Трябва обаче да се подчертае, че става дума за *оневиняване на изпълнителя*. Иначе изпълняването на един унищожаем административен акт си остава обективно противоправно деяние и държавата носи отговорност за вредите, които евентуално трети добросъвестни лица биха претърпели от изпълнението. Чл. чл. 45 и 49 ЗЗД и чл. 14, ал. II от Указа за жалбите, сигналите и предложенията не ограничават гражданската отговорност на държавата само до вредите, причинени от нищожни административни актове, а изискват поправянето на всички вреди, причинени противоправно. Несъмнено вредите, нанесени с изпълняването на един

---

<sup>60</sup> За подробности по тези актове вж. П. Стайнов, По съдържанието на понятието вътрешни служебни актове в социалистическата държава, сб. Въпроси на държавата и правото в решенията на VIII конгрес на БКП, С., 1963, 183-198.

незаконосъобразен административен акт, какъвто е и унищожаемият, също са причинени противоправно и подлежат на репариране.)

Не е невъзможно и адресатът на един нищожен административен акт – поради особено стечение на обстоятелствата – да се заблуди, добросъвестно да счете акта за редовен и да го изпълни (и в такъв случай може да се стигне до оневиняване, стига, разбира се, административният акт да не е налагал извършването на очевидно за изпълнителя престъпление).

Все пак трябва да се има предвид, че във всички такива хипотези се касае „за оневиняване и затова остава меродавна преценката за всеки конкретен случай“<sup>61</sup>.

#### **IV. Контрол за законосъобразността на материално-техническите, изпълнителните и административно-принудителните действия**

1. До преценяване редовността на административен акт може да се стигне и по повод преценяване законосъобразността на свързани с него материално-технически действия или действия на административна принуда.

Административният акт е правната основа и оправдание на материалните изпълнителни действия, той е правният мост между тях и закона.

Нередовностите на акта се отразяват и върху действията, предприети за неговото изпълнение. Колкото и сами по себе си да са коректни, даже и да отговарят напълно на изискванията за тяхната собствена редовност, те не могат да имат някакво валидиращо въздействие върху акта. Главното си остава административният акт. И ако поради негови собствени недостатъци не му се дължи подчинение, такова не се дължи и на материално-техническите действия (или тези на административна принуда), които го съпровождат или изпълняват.

И, обратно, ако тези действия са нередовни, колкото и тежка да е тази нередовност – дори и да води до наказателна отговорност – не може да опорочи акта. Те не са нито част от процедурата по издаването на административния акт, нито елемент от него. Все пак тяхната незаконосъобразност ще се отрази върху степента на вината на дееца, неподчинил се на един иначе законосъобразен административен акт. Може да се стигне и до оневиняване – при условие, че неподчинението, съпротивата и т.н. са били реакция срещу незаконни изпълнителни действия, без да е обективизирано по някакъв начин несъобразяване и със самия административен акт<sup>62</sup>.

2. Поводът ни дава възможност да наблегнем върху необходимостта да се уреди систематично и подробно със *закон* цялата материя на административното изпълнение както на парични, така и на непарични задължения: материалноправните предпоставки за възникването им, мерките на административна принуда и гаранциите и способите на контрола за законосъобразност<sup>63</sup>.

Сега, ако все пак материята за изпълнението на парични задължения към държавата е уредена, общо взето, задоволително от Наредбата за събиране на

<sup>61</sup> Изразът е на М. Костов, Имуществена отчетническа отговорност, С. 1968, с. 149.

<sup>62</sup> За подробности по условията за законосъобразност на административното принудително изпълнение вж. А. Е. Лунев, Административная ответственность за правонарушения, М., 1961, 90-100; Е. Старосьцяк, Правовые формы административной деятельности, М., 1957, 306-316; Ст. Розмарин, Новая кодификация административного исполнительного производства, сп. Современное польское право, 1968, № 9, 5-19; М. И. Еропкина, О классификации мера административного принуждения, сб. Вопросы административного права на современном этапе, М., 1963, 60-69 и особено студията на акад. П. Стайков, Изпълнение на актовете на държавно управление, сб. П. Стайков-А. Ангелов, Актовете на държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност, С., 1952, 68-82.

<sup>63</sup> Такъв закон има напр. в ПНР – Законът за изпълнителното производство в държавната администрация (пълният му текст е поместен, в руски превод, в сп. „Современное польское право“, 1968, № 9).

държавните вземания, същото съвсем не може да се каже за непаричните задължения, при които предимно се прибегва до административна принуда. Нормите, уреждащи тази материя (доколкото изобщо ги има), са пръснати в различни подзаконни и най-често ведомствени актове.

Не трябва да се забравя, че както материално-техническите действия, така и тези на административна принуда се извършват обикновено от по-нисши държавни служители, далеч по-неквалифицирани от тези, които издават административните актове.

Един подобен закон би изиграл и съществена превантивна роля. Определяйки ясно и точно правата и задълженията на двете страни в административното изпълнително производство и установявайки действителен контрол за неговата законосъобразност, той би предотвратил както някои нередовности в действията на държавните органи, така и излишни оспорвания и дори съпротивяване от страна на гражданите (което нерядко води до наказателен процес).

А за намаляването на тия спорове едва ли допринася съществуващата понастоящем недостатъчност на правната регламентация.

## V. Процесуални въпроси

1. Както вече споменахме по друг повод, в наказателния процес редовността на административния акт се преценява към момента на извършване на деянието.

Настъпилите след това факти и обстоятелства не следва да се вземат предвид (освен ако са такива, които водят до по-лека наказуемост или въобще до несъставомерност на деянието, но това става по силата на съвсем други основни принципи на наказателното право).

2. Тъй като изискванията за компетентност и форма са елементи на „външната законност“ на акта, контролът върху неговата редовност би трябвало да започне с тях. Тази поредност има и практически предимства, ако актът е издаден от некомпетентен орган или пък не е в съответната форма, безпредметно е да се проверява дали са спазени изискванията на „вътрешната законност“.

Контролът за законосъобразност по същество и за съответствието с целта на закона е втората фаза от съдебната проверка на административния акт. До нея ще се стигне, ако актът е редовен от външна страна – издаден е от компетентен орган и в надлежната форма.

3. Обикновено съдът пристъпва към преценяване законосъобразността на административния акт по повод на възражение, но той не само може, а е и *длъжен* да стори това *служебно*, даже и без да е правено каквото и да е възражение<sup>64</sup>.

Това е така, защото съдът трябва да провери дали са налице всички обективни и субективни елементи от състава на престъплението, а такъв елемент в случая е и законосъобразността на административния акт.

4. Интересен от теоретическо гледище (и с твърде важно практическо значение) е въпросът за съотношението между презумпцията за законност на административните актове<sup>65</sup> и презумпцията за невинност на обвиняемия, действаща в наказателния процес (чл. 8, ал. I НПК).

---

<sup>64</sup> Вж. и П. Стайнов, Правораздавателен контрол..., с. 99; същият автор, Разширение областта на административното наказване (по тълкуването на чл. 207 НК във връзка с последното изменение на НК), Известия ИПН, 1958, кн. 1, с. 186.

<sup>65</sup> В социалистическата правна наука е безспорно, че такава презумпция съществува – вж. напр. П. Стайнов, Административните актове..., с. 177; И. И. Евтихийев, цит. съч., с. 221; Н. Г. Салищева, цит. съч., с. 170; Hochbaum, op. cit., 195-196.

Презумпцията за законност обуславя задължителността на акта<sup>66</sup>, тя води „до неговата пряка изпълняемост“<sup>67</sup>, но съвсем няма за задача да прехвърля върху подсъдимия тежестта да доказва незаконосъобразността на оспорения от него административен акт.

В социалистическия наказателен процес обвиняемият „не носи никаква доказателствена тежест“<sup>68</sup>.

„Тежестта на доказване обвинението е задължение на обвинителната власт“ (р. 117-57-III н.о.), тя никога не преминава върху подсъдимия.

Без да се стига чак дотам, презумпцията за невиновност да създава по отношение на административния акт някаква обратна презумпция – за нередовност, презумпцията за законност не освобождава съда от задължението да провери законосъобразността на административния акт.

При това нужна е *действителна проверка* на редовността на акта, която не може да бъде заместена от евентуално позоваване на презумпцията за законност. Един пропуск на съда да извърши тази проверка би бил съществен и ще се отрази върху редовността на правораздавателния акт.

Във всички случаи съдът трябва да провери дали административният акт е издаден от компетентен орган и в съответната форма.

Проверката дали са спазени и изискванията на „вътрешната законност“, се извършва, ако се породят съмнение – презумпцията за законност се отнася всъщност за „вътрешните елементи“ на административния акт (т.е., щом актът изхожда от надлежния държавен орган и е в изискуемата форма, предполага се, че той е издаден за осъществяване целта на закона и по съдържание е в съответствие с него).

Но и *най-малкото съмнение* за нередовност е достатъчен повод и основание за съда да провери и в тази насока административния акт, иначе неизвършването на проверката в такъв случай би означавало отстъпление от презумпцията за невиновност. Обобщено казано, презумпцията за законност на административните актове има за предназначение да обуслови тяхната задължителност и пряка изпълняемост, но не и да прехвърли тежестта на доказване върху подсъдимия – такова действие в наказателния процес тя няма<sup>69</sup>.

5. За проверяване законосъобразността на административния акт (за установяване на какъвто и да е порок на акта) са допустими *всички* доказателства и доказателствени средства, предвидени изобщо в НПК, без да съществуват никакви специални ограничения, основани на това, че се касае за проверка редовността на административен акт.

6. Как стои въпросът, когато административният акт е бил обжалван пред съд или особена юрисдикция? Ако те са го счели за законосъобразен, може ли след това наказателният съд отново да влезе в преценка на неговата редовност?

С други думи, касае се за случай на *пряк* правораздавателен контрол върху административния акт. Когато актът е счетен за редовен и жалбата отхвърлена, решението на съда (юрисдикцията) ще има за последица невъзможността да бъде

---

Отделен е въпросът кои актове се ползват от тази презумпция – само редовните или всички. Преобладава становището, че върху нищожните актове тя не се разпростира, но че обхваща освен редовните и унищожаемите.

<sup>66</sup> С. С. Студеникин, цит. съч., с. 119; Н. Г. Салищева, цит. съч., с. 170.

<sup>67</sup> П. Стайнов, Административните актове..., с. 178.

<sup>68</sup> Ст. Павлов, Наказателен процес на НРБ, С., 1959, с. 354.

<sup>69</sup> Естествено, това се отнася за социалистическия наказателен процес. За буржоазния, напротив, е характерна тенденцията на заобикаляне презумпцията за невиновност на обвиняемия (вж. М. Ю. Рагинский, Реакционная сущность уголовного процесса США, СГП, 1958, № 12, 75-80); И. Б. Михайловская, Почему они были осуждены?, СГП, 1960, № 12, 123-125).

поставен отново в ход прекият правораздавателен контрол – актът не може да бъде обжалван пак от същите лица и на същите основания. По-широк обсег обаче силата на пресъдено нещо няма, така че същият, административен акт може да бъде отново преценяван инцидентно от наказателния съд и от него да бъде счетен за незаконосъобразен и игнориран. Впрочем за наказателния съд важи и съображението, че решението на гражданския съд го задължава само по въпросите за гражданско състояние и за право на собственост (чл. 5 НПК), а практически такива въпроси не се разглеждат и решават със сила на пресъдено нещо в производство по повод на жалба срещу административен акт.

Наказателният съд не е обвързан от становището на гражданския съд и когато той е преценявал инцидентно един административен акт (т.е. при хипотеза на косвен контрол на гражданския съд върху административния акт). Тук освен съображенията, извлечени от чл. 5 НПК, които са най-съществените, важи и това, че становището на гражданския съд по законосъобразността на административния акт, изразено в мотивите на съдебното решение, когато гражданският съд е упражнил косвен контрол върху този акт, изобщо не се ползва със сила на пресъдено нещо.

Ако обаче в случаите на пряк правораздавателен контрол жалбата против административния акт е уважена и актът отменен, това отменяване има действие по отношение на всички. Актът престава да съществува (все едно, че е редовно оттеглен от автора си или отменен от висшестоящ орган) и не може след това никой, в това число и съдът по други дела (включително и наказателният съд) да придаде правна валидност и правна санкция на този вече отменен административен акт.

Ако наказателният съд е преценявал индивидуален административен акт по повод обвинение срещу едно лице, не може отново същият съд да преценява законосъобразността на този акт спрямо същото лице, освен ако се касае за обвинение в друго престъпление (тук важи забраната на чл. 4 НПК).

Ако наказателният съд е преценявал законосъобразността на нормативен административен акт, няма пречка да се преценява отново същият акт по повод обвинение срещу друго лице и даже спрямо същото, но за друго престъпление. Тази втора преценка е извън пределите на действие на „пресъденото нещо“ на първата присъда.

7. Накрая две думи за *правомощията на наказателния съд* при упражняване на косвения контрол върху административните актове.

При косвения контрол съдът не може да произнесе анулиране (отмяна) или да измени административния акт. Такива правомощия той може да има само при прекия контрол, упражняван в специално производство и по повод на жалба.

Косвеният съдебен контрол е характерен тъкмо с това, че при него съдът не решава пряко въпроса за валидността и правната съдба на административния акт, а само инцидентно, мимоходом, взема *становище* по неговата законосъобразност.

Най-многого, което съдът може да направи, е да *не зачете* административния акт, да го игнорира, т.е. да му откаже правна валидност и да реши делото, без да се съобразява с него – да счете, че той не произвежда правните последици, каквито на негово място би произвел един редовен акт.

За наказателния съд това правомощие е единствено и достатъчно. Както вече споменахме, нашият наказателен процес не познава институцията „спиране на делото до разрешаване въпроса за действителността на административния акт“, нито пък е необходимо тя да се въвежда за в бъдеще.

Наказателният съд трябва да реши сам и суверенно всички въпроси относно виновността на подсъдимия, в това число и въпроса за законосъобразността на административните актове (без разлика нормативни или индивидуални, нищожни или

унищожатели), когато това обуславя изходът на процеса. (Спиране на производството би могло да се приложи в гражданския процес, дори в някои хипотези на косвен контрол върху административните актове е препоръчително; този въпрос обаче е извън темата ни).

Изпращането на *сигнал* (чл. 3, ал. III ЗУС) до автора на незаконосъобразния административен акт или до висшестоящия орган е твърде ефикасно средство още повече като се има пред вид законното задължение на органите, до които е изпратен сигналът, да вземат мерки за отстраняване на нарушенията и недостатъците и да отговорят на сигналното съобщение на съда в едномесечен срок (срв. чл. 3, ал. IV ЗУС). За препоръчване е сигналът да се отправя, след като съдебният акт влезе в законна сила, т.е. след като евентуално становището на съда по законосъобразността на административния акт получи потвърждението и на по-горните правораздавателни инстанции.

Но тази мярка – сигналното съобщение – се практикува широко от съдилищата и за различни други случаи, когато при разглеждане на делата съдът констатира „нарушение на закона“ или други недостатъци в организацията и работата на учрежденията, предприятията и организациите, така че не може да се счита за някакво специално правомощие на съда при упражняването на косвения контрол върху административните актове.