

# ОБЩЕСТВЕН И ЛИЧЕН ИНТЕРЕС В КАСАЦИОННОТО ПРОИЗВОДСТВО В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ

Боян Т. Георгиев<sup>1</sup>

## **Резюме**

*Общественият и личният интерес не са несъвместими. И въпреки че дълго време се смята, че в случаите, когато има колизия между тях и те не могат да бъдат задоволени едновременно, предимство трябва да се даде на обществения интерес, тяхното успоредно осъществяване по делата е напълно постижимо и в касационното производство, така както е в ревизионното. Такова е разрешението днес в нашия АПК, който установява една касационна инстанция, изградена с оглед да се задоволи по възможност по-пълно общественият интерес, но успоредно с това да съдейства за правилното решаване на правните спорове.*

**Ключови думи:** обществен интерес; личен интерес; касационно производство; правен спор

## **Abstract**

*The public interest and the personal one are not conflicted. For a long time it has been thought that when there is a collision between them and they could not be satisfied, it must be given a priority to the public interest. In spite of this their parallel realisation in the cases is completely attainable both in the cassation proceeding and in the revision one. This is the permission in our Administrative Procedure Code today. The Code establishes a cassation instance which was built to satisfy it is possible fuller the public interest but at the same time to cooperate for the right decision of the juridical arguments.*

---

<sup>1</sup> Доктор по административно право и административен процес, Главен асистент в БСУ.

В учението за правовата държава условното разграничение между обществения интерес, от една страна, и личния, от друга, помага да се обособят задачите и целите, които определят организацията и функциите на държавата и държавната власт като обществени и правни категории, от отделните лични цели и нужди на всеки гражданин, субект на правото. В ежедневието личните интереси на гражданите не са в състояние пряко да оказват влияние върху формирането на обществения интерес. Такава функция-задължение е предоставена в правомощията на държавната власт. При неизпълнението ѝ често интересите на отделни граждани се оказват в конфликт с интересите и целите на държавното управление, което води и до необходимост от контрол над тези колизионни състояния. Необходимостта от защита и юридически гаранции за обществените публични права на личността е причина за възникването на административното правосъдие. А основен принцип на публичното право в демократичните държави е осигуряването на възможност за обжалване и санкциониране на всяко закононарушение, в това число и (най-вече) в областта на държавното управление. Така се защитава личният интерес на всеки отделен гражданин, а заедно с това се обезпечава законосъобразно управление, което безспорно е в интерес на стабилността и развитието на цялото общество.

Административното правосъдие би следвало да се ръководи не от принципа на абсолютното равенство между правните субекти (както е в гражданското правосъдие), а от принципа за защита на общия интерес, представляван от държавата, както и от основните начала на публичното право. Срещу порочни съдебни решения, които издалят ги административен съд сам не може да отстрани, правната система създава различни способи за защита, сред които е и касационното обжалване пред висшестоящ контролиращ съд. Касационната инстанция е инстанция по проверката на материално-правната и процесуалноправната законосъобразност на решението по същество. Тази инстанция естествено се определя като контролна, тъй като дейността ѝ се изразява в преценка на правните и фактическите изводи на решаващия по същество съд.

Касационното оспорване в административното правосъдие като контролна инстанция служи да обезпечи законосъобразното развитие на основното производство по решаване на административноправния спор, развива се по повод на него и предоставя защита срещу неправомерното поведение на решаващия орган. В съвременната правна литература, както и в цялото административно правосъдие, общественият интерес съдебното решение в касационното производство да установи правен мир в процеса е особено засилен.

Като доказателство за обективния характер на касационното производство се приема и фактът, че решението на съда, което касацията контролира и с което се уважава жалбата и предизвиква правната промяна на отстраняване на акта, има сила спрямо всички, отнася се до всички. Ако касационният съд отмени първоинстанционното решение, като възприеме тезата на жалбоподателя, то касационното решение ще бъде не само правна защита за него, но и ще възобнови производството по същество, за да бъде отново проконтролиран административният акт, предмет на целия процес, и неговата незаконосъобразност да не остане без санкция. Чрез задължителните указания, които предписва, касационното решение създава за по-низшата инстанция еднообразен модел за правно поведение, начин за законосъобразно разрешаване на идентични случаи. В обществен интерес е съдебните органи да издават правилни и навременни решения. Но в същото време касационната инстанция е по-високата гаранция, че неправилен акт на администрацията няма да бъде пропуснат. Отделно касационното решение предоставя правна защита и на конкретния личен интерес, чиято теза се е оказала законосъобразна. По такъв начин чрез свое решение, с което касира неправилен акт на инстанцията по същество, касационният съд, на първо място, предоставя една по-сигурна гаранция за защита на частните права и интереси на отделния жалбоподател; на второ място, като слага край на цялото производство за съдебно обжалване на административни актове, той удовлетворява общия интерес от законосъобразност в държавното управление; и на трето място, гарантира обществен интерес от еднообразно тълкуване и прилагане на законите от съдилищата в административното правосъдие (чл. 125, ал. 1 К; чл. 1, т. 5 АПК).

Касационната инстанция, като втора контролна в административното правосъдие, не само съдейства за укрепване на законността и подобряване на работата на съдебните органи, но едновременно с това защитава правата и свободите на гражданите, а по този начин издига и авторитета на законността. Чрез нея се предоставя още една правна възможност на гражданите, ако смятат, че първоинстанционният съд е допуснал нарушение на материалния и процесуалния закон, да изискват още едно гледане на делото в открито заседание с възможност за ново разглеждане по същество на спора или от самата касационна инстанция, или от друг първоинстанционен съд. Крайната цел на всяко обжалване е насочена към постигане на законосъобразно и отговарящо на истината решение по съществото на правния спор.

В касационната инстанция жалбоподателят не иска от съда да му присъди материалното право, предмет на спора. Така чрез решението на касационния съд, с което се отменя първоинстанционното решение, се удовлетворява единствено общият интерес за правилно приложение на закона, но не се защитава едновременно с това личният интерес на тъжителя да получи от съда едно правомерно решение по съществуващото на спора. А за да се удовлетвори този личен интерес, касационният съд връща делото на предходната инстанция, за да издаде тя ново законно решение по същество, следвайки “мярката за законност”, определена с касационното решение.

На практика касационното производство се състои от две отделни фази. В първата – *judicium rescindens* – съдът касира, отменя незаконосъобразното правораздавателно решение. По такъв начин накърнената законност е възстановена, общественият интерес от законност е удовлетворен. Но в обществен интерес е и страните, които са сезирали съда, също да бъдат законово удовлетворени, да получат едно правомерно решение, обезпечаващо личните им интереси и нужди. Ето защо законът постановява, че след като отмени решението, касационният съд или връща делото за второ разглеждане по същество от надлежната предходна инстанция, или сам решава делото по същество, ако то е в положение да бъде решено. За разлика от първоинстанционното производство за отмяна на административен акт, с касирането на незаконното съдебно решение в касационното производство не се постига ефектът на едновременно удовлетворяване на обществения и личния интерес. И докато общественият интерес, както видяхме, е вече обезпечен със самата отмяна, то отделният частен интерес на жалбоподателя остава неудовлетворен. Това е логично, защото основна цел на жалбоподателя е незаконният административен акт, който накърнява неговите интереси. Той обжалва този акт пред първата инстанция. Когато тя издаде незаконно решение, тъжителят го атакува пред касационния съд. След като съдът касира първоинстанционното решение, то престава да съществува и така отново в сила остава административният акт, който е бил предмет на това решение. Ако касационното производство спре дотук, жалбоподателят се връща на изходна позиция – изправен отново пред незаконния административен акт, който засяга неговите права и интереси. Ето защо касационната инстанция трябва да продължи своята работа, като или сама се произнесе по отмяната на незаконния административен акт (ако това е възможно според състоянието на делото), или да върне делото на първата инстанция, която, като съобрази своето решение с мярката за законност, предписана ѝ от касационния съд, да отмени неправомерния административен акт.

Тази втора фаза от касационното производство – *judicium rescissorium* - ще удовлетвори личния интерес, който е подтик-нал лицето да обжалва.

Касационното производство пред ВАС, заедно с останалите производства пред съда, способства за единството в административното правосъдие, като следи за точното и еднакво прилагане на законите в съдилищата в тази област. Според Д. Костов касационното производство обезпечава личните интереси на страните чрез осигуряване на “точното” прилагане на закона. От друга страна защитава обществения интерес чрез контрол за “еднакво” прилагане на закона. Общественият интерес има приоритет пред личните интереси в това производство, смята Д. Костов.<sup>2</sup> Поради засиления държавен и обществен интерес може, според К. Лазаров, в целия административен процес да се възприеме разрешение, идентично с това в конституционното правосъдие (чл. 22, ал. 1 ЗКС) – съдът да не се ограничава с посочените основания за обжалване, било на административен акт, било на първоинстанционно съдебно решение.<sup>3</sup>

Д. Димитров предприема опит да охарактеризира административния процес в широк смисъл и административното правосъдие в частност от гледна точка на отделните участници в производството. Разглеждайки касационното производство наред с останалите производства, той прави няколко констатации. Процесът е обективен от гледна точка на автора на оспорения пред съда административен акт, когато участва в касационното производство. В този случай, макар и като страна в производството, административният орган не защитава лични права и интереси, а брани собствения си и този на държавата престиж за компетентно, законосъобразно и правилно осъществяване на държавното управление. Обективен е касационният процес и от гледна точка на прокурора, когато протестира първоинстанционно съдебно решение. Той също не защитава лични права и интереси, а изпълнява надзорната си функция да следи за законността в държавното управление и административното правосъдие. Според Д. Димитров и органът, издал оспорения акт, и прокурорът, наред със защитата на принципа на законността и собствения си престиж, косвено бранят и субективните права и законните интереси на отделните граждани и организации. Д. Димитров счита, че тезата за обективния характер на касационното производство не намира приложение, когато процесът се разглежда от гледна точка на гражданите и организациите.

---

<sup>2</sup> Костов Д. Касационното производство пред ВАС, В: Административно правосъдие, кн. 4, 2000, с. 25.

<sup>3</sup> Лазаров К. За усъвършенстване на административно-процесуалното законодателство, В: сб. Административно право и административен процес, С., 2003, с. 243.

За тях това производство носи субективен характер, защото те във всички случаи отстояват свои заплашени или засегнати лични права и интереси. Наред с материалноправния интерес от участие в процеса, законодателят определя за тях и процесуалноправен интерес от законосъобразното му протичане. И гражданите обаче, защитавайки личните си материалноправни и процесуалноправни интереси, косвено обезпечават законността в държавното управление и административното правосъдие. В заключение Д. Димитров установява, че не е правилно и целесъобразно както цялото административно правосъдие, така и касационното производство в частност да се характеризират само като обективно или субективно. В правовата държава не би трябвало в съдържанието на принципа за законност в държавното управление и административното правосъдие да не се включва и защитата на личните права и интереси на отделните граждани и организации. От друга страна гражданите, защитавайки своите накърнени права и интереси, няма как да не допринасят за налагане на общата правомерност в държавата.<sup>4</sup>

В касационното производство конкретното съдържание на процесуалноправния интерес се определя в зависимост от преследвания материалноправен интерес. За едни участници тяхното присъствие в производството е продиктувано от желанието за предотвратяване на неблагоприятни материалноправни последици от незаконното решение на първата инстанция или за отстраняване на вече настъпили такива. За друга категория единствено общественият материалноправен интерес от законност в административния процес е в основата на процесуалноправния им интерес от участие в касационното производство. Такъв е случаят с прокурора. В цялата правна система прокурорът изпълнява определена му от законодателя роля на блюстител на закона. Той има правото и задължението да подава протест, чрез който да се противопостави срещу нарушаването на законността и увреждането на правната система. Интересът на обществото определя неговата функция като държавен орган, който да следи служебно за законосъобразност в държавното управление. По тази причина и срокът за подаване на прокурорски протест е два пъти по-дълъг от този за жалбоподателя – един месец (чл. 211, ал. 2 АПК). Така няма опасност неправомерният административен акт, предмет на това решение, да породи каквито и да е правни последици.

---

<sup>4</sup> Димитров Д., Административен процес, С., 2002, с. 107 и сл.

Като съдейства за получаване на съдебно решение, прокурорът косвено съдейства и за защита на конкретните права и интереси на гражданите и организациите. Когато протестира, прокурорът няма необходимост от доказване на личен и пряк интерес като предпо-ставка за допустимост на процеса. Прокурорът участва единствено и само в ролята на защитник на обществения интерес. В случаи, когато заинтересованите лица не обжал-ват, защото макар и незаконно, съдебното решение или административният акт ги удовлетворява по някакъв начин, тогава единствено прокурорът чрез протеста е гарант за запазване на законността и защита от незаконосъобразни облагодетелствания във вреда на държавния или обществения интерес.

Касационното разглеждане на делата е мотивирано не само от интересите на страните, на които се предоставя още един правен ред за отстраняване на неправилното и несправедливо решение, но и от обществения интерес за осъществяване на еднакво прилагане на закона в еднакви случаи. ВАС наблюдава за точното изпълнение на законите и за еднаквото им приложение. Тази своя задача ВАС осъществява и посредством дейността си за създаване на унифицираща съдебна практика с цел справедливо правораздаване като основен принцип, изразяващ обществения интерес от еднакво законово третиране на идентични случаи. Законите трябва да се прилагат еднакво към всички граждани в държавата, тъй като всички граждани притежават еднакви права. Недопустимо е един законен текст да се тълкува и прилага различно в отделните конкретни случаи, които по фактически състав са напълно еднакви. Едни и същи фактически положения трябва да пораждат едни и същи правни последици навсякъде в държавата, докато са в сила едни и същи правни норми, които ги уреждат. За да се установи еднакво тълкуване на законите, необходимо е то да се съсредоточи в едно място. В повечето държави върховните съдилища се смятат като най-подходящата институция за постигане на единство в юриспруденцията.

В основната си дейност касационният съд не съди по самото дело, а проверява издаденото решение във връзка с материалния и процесуалния закон, за да удовлетвори един общ интерес от законност, който стои над този на страните. Италианският правник Каламандрей определя касационния съд като “един върховен съдебен орган, който в преследване на една цел, различна от строго правосъдната цел, а именно да контролира съдиите да съдят точно според закона и да поддържат в цялата държава еднообразно съдебно тълкуване на законите, унищожават, по жалба на заинтересова-

ните, решенията по същество на по-низшите съдилища, които съдържат някаква правна грешка.”<sup>5</sup>

Касационната инстанция като последна и най-квалифицирана във ВАС трябва да съчетава в себе си два обществено важни компонента: наред с общия надзор върху дейността на всички съдилища в системата на административното правосъдие за еднакво тълкуване и прилагане на законите в страната, трябва да бъде сигурен гарант за осъществяване на ефективен контрол върху законността в актовете и действията на цялата администрация. ВАС е този, който обезпечавя прилагането на законите не само от съдилищата, но и от държавните органи. Съдът трябва да следи и за повишаването на квалификацията на кадрите в администрацията и да спомага за усъвършенстване на дейността им чрез постоянно запознаване с онези промени в юриспруденцията, които се отнасят до техните непосредствени функции и задачи. Правото е предназначено да задоволява нуждите на живота. Касационната инстанция трябва да следи общественото развитие, за да бъде юриспруденцията и жизнена, и богата. Разглеждането и решаването на касационните дела е най-високоотговорната дейност на административните съдии, тъй като решенията са окончателни и не подлежат на инстанционен контрол. Това налага и все по-задълбочени анализи на тази дейност.

Общественият и личният интерес не са несъвместими. И въпреки че дълго време се смята, че в случаите, когато има колизия между тях и те не могат да бъдат задоволени едновременно, предимство трябва да се даде на обществения интерес, тяхното успоредно осъществяване по делата е напълно постижимо и в касационното производство, така както е в ревизионното. **Такова е разрешението днес в нашия АПК, който установява една касационна инстанция, изградена с оглед да се задоволи по възможност по-пълно общественият интерес, но успоредно с това да съдейства за правилното решаване на правните спорове.** Когато се стреми да открие истинското съдържание на една правна норма или когато трябва да попълни една празнина в правната система, касационният съд не трябва да се откъсва от конкретния случай по делото и да стои далеч от съществуването на спора, като по този начин рискува да даде едно абстрактно и чуждо на живота тълкуване на дадено правило.

---

<sup>5</sup> Ангелов А., Процесът за отмяна, С., 1939, с. 120, заб. 1.