

Нарушенията на административнопроизводствените правила по издаване на нормативните административни актове като основание за прогласяване на нищожност или отмяна

The Breaches of Procedural Rules Regulating the Issuance of Normative Administrative Acts as Grounds for Declaring Null and Void or Repealing

Антон Кръстев¹

SUMMARY

The study focuses on the various forms of procedural breaches in the issuance of normative administrative acts and their judicial interpretation as grounds for review. It begins with an overview of the legal requirements, particularly the legal regime of the administrative acts and, more specifically, the normative administrative acts. The analysis then outlines the legal nature and the procedural stages in their issuance, finding deviations that are procedural violation of the rules governing the issuance of normative administrative acts. The core discussion examines the actual treatment of procedural defects during the judicial review of the normative administrative acts' validity, distinguishing errors that make the acts null and void or voidable, which

¹ Антон Кръстев, докторант, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ на УНСС, e-mail: anton.krastev@unwe.bg, България (Anton Krastev, doctoral candidate at the Department of Public Law Studies of the Faculty of Law of the UNWE, e-mail: anton.krastev@unwe.bg, Bulgaria).

the courts would accordingly repeal. Finally, the analysis outlines existing inconsistencies in the procedural regulation of the issuance of normative administrative acts and proposes *de lege ferenda* recommendations.

KEY WORDS

Breach of Procedural Rules; Issuance of Normative Administrative Acts; Judicial Review; Legal Status of Administrative Acts; Normative Administrative Acts; Procedure

Увод

Съществуването на нормативните административни актове като един от видовете административни актове² и тяхната обжалваемост³ е безспорно за българката правна доктрина и практиката на Върховния административен съд от създаването на българското административно правосъдие като цялостна и завършена система през 1912 г. с приемането на Закона за административното правосъдие⁴ до отмяната на Наредбата-закон за административното правосъдие и закриването на Върховния административен съд през 1948 г. Конституцията на Народна република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол на актовете на администрацията. Административното правораздаване придобива ново развитие с приемането на Закона за административните нарушения и

² Следва да се има предвид, че в по-стари научни трудове не се използват термините „нормативен административен акт“ или „подзаконов нормативен акт“, а „общи актове“, вж. П. Стайнов. *Административно правосъдие*. Фототипно изд. София, Изд. на БАН, 1993, с. 242 – 262. В по-късните трудове на автора се възприемат термините „общи актове“ и „нормативни административни актове“ като синоними и взаимнозаменяеми, вж. П. Стайнов. *Административните актове в правната система на Народна република България*. София, Изд. на БАН, 1952, с. 129 – 134. Следва да се прави разграничение с актуалното понятие за общ административен акт в чл. 65 от АПК.

³ Стайнов (1993), с. 259-262 и Б. Бончев. *Отмяна на правилниците или наредбите от Върховния административен съд. Адвокатски преглед*, 12 (2010), с. 23 – 45

⁴ Петко Стайнов посочва, че до 1912 г. в България не съществува обособена система на административно правосъдие, нито Върховен административен съд. Обаче това не значи, че до това време няма никакво административно правосъдие или административни органи, които да са били натоварени от законодателя с функции по упражняване на съдебен контрол върху дейността на администрацията, срвн. Стайнов (1993) с. 59 – 60.

наказания⁵ (ЗАНН) и на първия Закон за административното производство⁶ (ЗАП)⁷. Той въвежда с известно ограничение „обща клауза“ при съдебния контрол, но само върху индивидуалните административни актове⁸. Възможността да се оспорват по съдебен ред подзаконовите актове е възстановена през 1989 г. и то с ограничено приложно поле⁹. Член 97 от Указ № 56 за стопанската дейност¹⁰, предвижда, че подзаконовите нормативни актове и решения на Министерския съвет и на други държавни органи, които противоречат на указа, се отменят от Върховния съд по молба на заинтересуваните или по предложение на прокурора. Едва с приемането на Конституцията на Република България с чл. 120 се въвежда същинска обща клауза за оспорване на административните актове, макар и в непълен обем, доколкото подлежат на контрол за законност всички административни актове освен изрично посочените от закона¹¹.

Продължителният период от време, през което нормативните административни актове не подлежат на съдебно оспорване, оказва сериозен негативен ефект. Проблемите, свързани с нормативните административни актове и особено с процесуалните аспекти на съдебния контрол върху тях, остават извън полезрението на правната наука и практиката. Те са предмет на изследване преди всичко от материалноправна гледна точка като част от теорията за административните актове и видовете административни актове¹². В продължение на десетилетия се развиват

⁵ Обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г.

⁶ Обн., ДВ, бр. 53 от 1970 г. (отм.).

⁷ Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административен процес на Република България*. 2-ро преработено прер. и допълнено доп. изд. София, Сиби, 2011, с. 11 – 12. Не споделям възгледите на авторите, че въпросите, свързани с административния процес, се разглеждат сравнително отскоро.

⁸ И. Дерменджиев. *Проблеми на административното правораздаване*. София, Наука и изкуство, 1976, с. 199.

⁹ Дончо Хрусанов приема, че обжалването на нормативни актове е допуснато с приемането на новата Конституция на Република България, вж. Д. Хрусанов. *Обжалване на нормативни актове*. София, Лодос, 2000, с. 10.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 4 от 1989 г. (отм.).

¹¹ Решение № 13 от 22 юли 1993 г. по к. д. № 13/93 г. за тълкуване на чл. 125, ал. 2 от Конституция на РБ (Обн., ДВ, бр. 65 от 30 юли 1993 г.).

¹² Стайнов (1952), с. 130 – 134; И. Дерменджиев. *Административният акт*. София, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2017, с. 22 – 25.

възгледите за законовия статут на административния акт, като се фокусират преди всичко спецификите на индивидуалните административни актове и правната регламентация на производството по издаване на индивидуални административни актове в ЗАП.

В настоящото изследване се разглежда законовият статут на административните актове (изискванията за действителност) през призмата на нормативните административни актове. Ще бъде накратко разгледано производството по издаване на нормативни административни актове като акцент ще бъде поставен на етапите, през които то преминава с оглед възможните пороци при незаконосъобразно развитие на производството и тяхната тежест. Ще бъде направен и разбор на основните нарушения на административнопроизводствените правила и актуалната практика на съдилищата по класифициране на пороците и тяхната тежест с оглед определянето на нормативните административни актове като нищожни или унищожаеми. Ще бъдат направени и предложения *de lege ferenda* с оглед подобряване на законодателството, уреждащо производствата по издаване на нормативни административни актове и оспорването на подзаконови актове пред съд.

I. Законов статут на нормативните административни актове

Става дума за съвкупността от изисквания на закона, на които следва да отговаря всеки акт на държавно управление¹³. Проблемът за статута на административните актове е материалноправен, но има значение и за административното правораздаване, тъй като изведените от доктрината положителни условия за действителност¹⁴, но формулирани с отрицателен знак в член 146 от АПК, представляват основанията за оспорване на административните актове.

¹³ Дерменджиев, И., Д. Костов и Д. Хрусанов. *Административно право на Република България. Обща част*. 5-то преработено и допълнено издание. София, Сиби, 2012, с. 175) и Дерменджиев (2017), с. 28

¹⁴ Вж. Дерменджиев (2017), с. 28 – 31 и Дерменджиев, И. Д. Костов и Д. Хрусанов (2011), с. 175 – 181

За пръв път основанията за оспорване на административните актове са регламентирани в чл. 44 от Наредбата-закон за административното правосъдие¹⁵, съгласно който поводите за отмяна са: 1) некомпетентност или превишаване на власт; 2) неспазване на съществените законни форми; 3) нарушение на закона или на някоя наредба; 4) превратно упражнене на власт и 5) извращение на фактите, на които е основан обжалваният акт¹⁶.

Към този момент от развитието на административния процес нарушенията на административнопроизводствените правила не са обособени като самостоятелна група пороци, като част от тях се включват към неспазване на съществени законни форми, а други са свързани с порока „извращение на фактите“, на които е основан обжалваният акт. Интерес представлява фактът, че липсата или непълнотата на мотивите се свързва както с „неспазването на съществените законни форми“, така и с „извращението на фактите“.

Законът за административното производство от 1970 г. не съдържа изрична регламентация на основанията за оспорване на административните актове. В правната теория Иван Дерменджиев извежда четири основни изисквания, на които трябва да отговаря административният акт: 1) компетентност; 2) спазване на установените форми и производства; 3) съобразяване на акта със съдържанието на закона и 4) съобразяване с целта на закона (целесъобразност по закон)¹⁷. Тогава правната доктрина не прави ясно разграничение между изискванията за форма и за спазване на производствените правила. Примерите на Иван Дерменджиев за форма, по същество представляват изисквания за спазване на определени административнопроизводствени правила¹⁸.

Актуалната и към днешна дата класификация на изискванията за законосъобразност на административния акт е уредена в чл. 41, ал. 3 от Закона за административното производство от 1979 г. Тя изисква той: 1) да е издаден от компетентен орган; 2) да бъде в съответната форма; 3) да са спазени процесуалноправните разпоредби по издаването му; 4) а са

¹⁵ Обн. ДВ. бр.182 1934 г. (отм.)

¹⁶ По-подробен анализ на поводите за отмяна в Стайнов (1993), с. 361 – 430

¹⁷ Дерменджиев (2017), с. 28 – 31

¹⁸ Пак там, с. 29 – 30

спазени материалноправните разпоредби; 5) да бъде съобразен с целта, която преследва законът. В АПК изискванията за законосъобразност са идентични с тези в ЗАП, но законодателят се връща към традицията на Наредбата-закон за административното правосъдие, като в чл. 146 същите са уредени като пороци, представляващи основания за оспорване на акта.

Компетентността за редовното издаване на акт на държавно управление и произвеждането на всички очаквани правни последици се свързва с изискването държавният орган по закон да е получил възможност да издаде точно такъв именно акт, със съответното съдържание и територия¹⁹. Може да се приеме за по-прецизна дефиницията, която определя компетентността като властническо правомощие на определен по закона орган да може само той за определени случаи, в определени териториални предели и за даден период от време да издава предвидените актове на държавно управление. Оттук се извеждат четири основни аспекта на компетентността: персоналната, материалната, териториалната и времевата (повременната)²⁰. По отношение производството по издаване на нормативни административни актове АПК и ЗНА съдържат специални норми, които ограничават възможността за прехвърляне на компетентност. Член 76 от АПК предвижда, че нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи (ал. 1) и компетентността да се издават нормативни административни актове не може да се прехвърля (ал. 2). Аналогична е разпоредбата на чл. 2 от ЗНА. В съдебната практика се приема, че нормативната компетентност „не е нещо, което се подразбира, предполага или прехвърля“. При издаването на нормативен административен акт съответният орган е необходимо да има изрична законова делегация, чл. 2, ал. 1 ЗНА и чл. 76, ал. 1 АПК. Само конституцията и закона предоставят на съответния орган компетентността да издаде нормативен административен акт и да регламентира определения кръг обществени отношения. Това става съобразно преценката на законодателя за необходимостта от такава правна регламентация. Тя включва търсената степен на правна абстракция на нормите, материята, предмет на регламентацията на подзаконово ниво,

¹⁹ Стайнов (1952), 136 – 137.

²⁰ Дерменджиев (2017), с. 28 – 29.

както и органът, който да стори това. Съгласно изричните разпоредби на чл. 2, ал. 2 ЗНА и чл. 76, ал. 2 АПК компетентността да се издаде един нормативен административен акт освен, че трябва да е законово определена, тя не може и да се прехвърля. Тези императивни изисквания са пряка рефлексия на общозадължителния характер на нормативния административен акт и на възможността изпълнението му да бъде осигурено чрез прилагане на публична санкция. Той има твърде значимо въздействие върху съответния вид обществени отношения и правните адресати и законодателят не трябва да остави безконтролно използване държавната власт. Наред с това нерегламентираното издаване на такива актове би поставило на изпитание вътрешното единство на съществуващата в държавата йерархия на нормативните актове, която предопределя юридическата им сила и по този начин гарантира правната сигурност²¹. В съдебната практика трайно и безпротиворечиво се приема, че липсата на законово определена компетентност за издаването на даден нормативен административен акт прави същия нищожен.

По отношение на „формата“ в правната доктрина се поставя знак на равенство между нея и „волеизявлението“ на административния орган. То именно създава правните последици по възникването, изменението или премахването на съответните правоотношения²². Доколкото в по-старата правна литература тя и „съответствието с административнопроизводствените правила“ не са обособени като самостоятелни изисквания за законосъобразност, то с нейното определение се свързват и действията по издаването на административния акт. Формата включва като гаранция определени реквизити, действия, които трябва да се предприемат при издаването на акта²³. Така и към днешна дата продължава смесването на тези пороци и все още често различни по характера си нарушения, свързани с производството по издаване на нормативен административен акт, се приемат за пороци на формата (вж. по-подробно т. III по-долу). За пръв път критика на такова твърде широко понятие за „форма“ прави Ангел Ангелов. Той посочва:

²¹ Решение № 11082 от 29.08.2012 г. на ВАС по адм. д. № 13859/2011 г., VII о. В същия смисъл и Решение № 6228 от 26.05.2016 г. на ВАС по адм. д. № 8523/2015 г., VII о.

²² Стайнов (1952), с. 154 – 155.

²³ Пак там. Също и Дерменджиев (2017), с. 29 – 30.

„...формата в строгото значение на думата е външният израз на волеизявлението, което съставлява съдържанието на един административен акт. В такъв смисъл актовете биват писмени или пък мълчаливи – изразени чрез конклюдентни действия. Едновременно с това като форма са бивали означавани производствените действия, чрез които се стига до вземане на решение от страна на органа до оформяне на неговото волеизявление“²⁴.

Налице са множество специфики по отношение на формата на нормативните административни актове. На първо място, нормативните административни актове са единствените, които следва да бъдат издавани само в писмена форма. Неприложими са „мълчаливият отказ“, „мълчаливото съгласие“, „устната форма“ или издаване на акта чрез „конклюдентни действия“. Формалните реквизити за строежа на актовете са уредени в Глава III на Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА). Голяма част от неговите разпоредби са с техническо значение. Те са свързани със структурата на нормативния акт и нарушаването им не води до такъв порок на волята на административния орган, който да се приеме за неспазване на установената форма на оспорения нормативен административен акт. Производството се определя като един верижно развиващ се динамичен фактически състав и неговото развитие е обусловено от правни зависимости²⁵. Главният му предмет е да се подготви и обезпечи издаването на законосъобразен и целесъобразен административен акт²⁶. Може да се направи изводът, че нарушаването на процедурните правила по извършване на действията по издаване на административния акт се класифицира като нарушение на административнопроизводствените правила, а не като нарушение на формата (за характеристика вж. по-подробно т. II по-долу).

²⁴ А. Ангелов, И. Дерменджиев и Г. Костадинов. *Административно право на Народна република България. Обща част*. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 1968, с. 279 – 280).

²⁵ Ж. Сталев, и А. Мингова, и В. Попова, и О. Стамболиев, и Р. Иванова. *Българско гражданско процесуално право, десето преработено издание*. София, Сиела, 2020, с. 35 – 36.

²⁶ К. Лазаров. *Изисквания за законосъобразност на административните актове*. София, Феня, 1999, с. 46.

Изискването за „съответствие с материалноправни разпоредби“ е валидно и по отношение на нормативните административни актове, но разкрива някои особености в сравнение с другите видове административни актове. Те произтичат от това, че нормативните административни актове се издават, за да доразвият и детайлизират разпоредбите на закона. Така например и кодексите, и законите, са източници на общозадължителни правни разпоредби, с които трябва да се съобразяват другите нормативни административни актове от по-ниска степен, както и индивидуалните и общите административни актове. Съответно нормативните административни актове не просто се издават в изпълнение на закона и се придържат към рамката на закона, но и се съобразяват със съдържанието на закона. Те не се отклоняват от неговите разпоредби и не създават нови или различни права и задължения за адресатите на акта.

Законовата рамка на изискването за „материална законосъобразност“ е въведена в ЗНА и по-конкретно в разпоредбите на чл. 12²⁷, чл. 13, ал. 1²⁸ и чл. 15²⁹. Изискването за съответствие с целта на закона е свързано преди всичко с условието актът на държавно управление да бъде издаден само за постигане на целта, която е имал законодателят предвид, когато е създавал правомощието на даден орган да прави определено волеизявление, когато го облича във власт да действа в определен случай³⁰. По отношение на нормативните административни актове изискването до голяма степен се припокрива с условието материална законосъобразност. Те са подзаконови актове, издават се в изпълнение на законова делегация, доразвиват и детайлизират уредба, въведена в нормативен акт от по-висок ранг. Предвид изложеното тяхната цел трябва да съвпада с общата цел на нормативния акт от по-висок ранг. Същевременно това съответствие се обвързва със специфичната законовата делегация и от-

²⁷ Актът по прилагане на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден.

²⁸ Актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяване на закона съобразно обсега на отменяването.

²⁹ Нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът. Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт.

³⁰ Стайнов (1952), с. 173.

тук целта на нормативния административен акт трябва да е в съзвучие с нея.

В тази връзка може да се приеме, че законодателят е непоследователен по отношение производството по издаване на нормативни административни актове. Въведена е специална норма само по отношение на компетентността, като изискване за законосъобразност. ЗНА съдържа разпоредби свързани с условията за законосъобразност, без обаче същите да дефинират ясно тези условия. Член 146 от АПК определя пороците, основание за оспорване на нормативните административни актове според препращащата норма на чл. 196 от АПК. Подобно решение се обосновава с изискването за нормативна икономия. Доколкото са налице множество специфики в производството по издаване на нормативни административни актове, както и предвид значителните противоречия в съдебната практика, е препоръчително въвеждане на специални норми за условията за тяхната законосъобразност или за основанията за оспорването им. Добре е да се прецизират степента на тежест на съответните пороци и видът на недействителността, до която водят.

II. Производство по издаване на нормативни административни актове. Обща характеристика. Фази на развитие на производството

2.1. Обща характеристика на производството по издаване на нормативни административни актове

АПК не урежда детайлно производството по издаване на нормативни административни актове. Нормата на член 77 въвежда само основните изисквания към производството, а именно рамката, в която се развива то. Първо, компетентният орган изготвя проект на нормативен административен акт, за което се информира обществеността и се предоставя възможност за становища, предложения и възражения. Едва след обсъждането им и изготвянето на съответни корекции, нормативният административен акт може да бъде приет. Освен това елементи от фак-

тическия състав по издаването на нормативния административен акт са удостоверяването и обнародването на същия, уредени в чл. 78 от АПК. Всъщност детайлната уредба на производството се съдържа в разпоредбите от чл. 18а до 44 от ЗНА. В нея има редица несъвършенства. Издаването на тези актове е уредено в два нормативни акта, АПК и ЗНА и така не отговаря на нуждата от пълна кодификация на административните производства, което поставено като цел в АПК³¹.

Това производство се характеризира най-общо като задължително производство и безспорно³². То започва по инициатива на административния орган, компетентен да издаде акта³³. Подобна правотворческа инициатива би трябвало да принадлежи и на отделните граждани и техните организации. ЗНА в чл. 18 предвижда изрично гражданите и юридическите лица да правят предложения за усъвършенстване на законодателството до органа, овластен да издаде нормативния акт. Съответно процесуалният ред следва да бъде този за разглеждане на предложения по Глава осма от АПК. Кино Лазаров и Иван Тодоров изрично приемат, че е възможно инициирането на издаването да бъде по повод „предложение по Глава осма АПК от гражданин, организация или от омбудсмана, без обаче то да задължава органа да сложи начало на производството по Глава пета от Кодекса“³⁴. Приложимостта на тази глава за издаване и изменение на такива актове се извежда от член 107, ал. 1 и ал. 3 от АПК. Те предвиждат, че по реда на Глава осма от АПК се разглеждат предложенията до административни органи други органи с публичноправни функции във връзка с усъвършенстване на организацията и дейността

³¹ Вж. Д. Зиновиева. *Компетентност на административните органи. Второ актуализирано изд. по АПК от 2018 г.* София, Сиела, 2018, с. 24 – 25; М. Славова, и В. Петров. *Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата.* София, Феня, 2014, с. 135 – 137. Авторите застъпват различни виждания за това дали уредбата следва да остане в ЗНА (така Дарина Зиновиева) или производството следва да получи цялостна уредба в АПК (така Мария Славова).

³² Повече за класификациите на видовете производства в Д. Костов, и Д. Хрусанов. *Административен процес на Република България.* 2-ро прер. и доп. изд. София, Сиби, 2011, с. 20 – 21

³³ В. Канатова-Бучкова. *Въпроси на административния процес.* София, Сиби, 2021, с. 139

³⁴ К. Лазаров, И. Тодоров, *Административен процес.* 7-мо прер. и доп. изд. София, Сиела, 2020, с. 306 – 307.

им или за решаване на други въпроси в рамките на тяхната компетентност. Без съмнение нормотворчеството е част от компетентността им, като това се подкрепя и от съдебната практика на ВАС. Така е и в Определение № 6518 от 17.05.2018 г. на ВАС по адм. д. № 4626/2018 г., II о.

Производството представлява динамичен фактически състав, доколкото се осъществява последователно. Неговото развитие до завършващия акт (издания нормативен административен акт) е правно обезпечено чрез специфични права и задължения. Те се пораждат от предходното процесуално действие и са насочени към предприемане на следващото, т. е всеки акт е едновременно правопораждащ за свързаните към него процесуални права и задължения и правопогасяващ юридически факт³⁵. Отсъствието на която и да е от фазите на динамичния фактически състав опорочава съществено производството и то не може да доведе до законосъобразно издаване на нормативния административен акт. Съгласно трайната практика на съдилищата пропускането на която и да е от тях води до съществено нарушение на административнопроизводствените правила, респективно до отмяна на нормативния административен акт или прогласяване на неговата нищожност (вж. по-подробно т. III по-долу).

2.2. Фази на развитие на производството по издаване на нормативни административни актове

2.2.1 Производството започва с изготвяне на проект относно неговото съдържание. Член 13 от УПЗНА регламентира изготвянето на законопроекти, като според член 20 се прилага и за изготвяне на проекти за постановления, правилници, наредби и инструкции. По отношение на други видове нормативни административни актове се прилага по аналогия. Процесът включва изготвяне на първоначален проект, обсъждането му и изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект. Самият ЗНА не съдържа уредба на тази фаза, но може да се приеме, че проектът може да се изготви и от лице, което не притежава нормотворческа компетентност³⁶. Възможно е в този

³⁵ Сталев *et al.* (2020), с. 35 – 36.

³⁶ Канатова-Бучкова (2021), с. 140.

процес да се използват служители от администрацията на органа, външни експерти, физически лица или консултантски организации.

2.2.2. Като отделна фаза може да бъде обособено изискването към съставителя на проекта на нормативен административен акт да извърши предварителна оценка на въздействието на нормативния акт, когато това е предвидено в ЗНА. Тя бива предварителна и последваща, и изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнати) резултати. Аргумент в посока обособяването ѝ като отделна фаза е подробната регламентация на изготвянето ѝ в специален нормативен акт³⁷. ЗНА изрично предвижда кога се извършва частична предварителна оценка на въздействието. При нормативните административни актове такава е предвидена само за подзаконови нормативни актове на Министерския съвет. Цялостна предварителната оценка се извършва за актове, по които частичната оценка показва очаквани значителни последици. Освен това тя може да се извърши и по преценка на съставителя на проекта – компетентния административен орган.

2.2.3. Въпреки че съдържанието на мотивите е подробно регламентирано в член 28 от ЗНА във връзка с приемането на окончателния акт, от чл. 26, ал. 3, следва, че изготвянето на мотивите е отделна фаза. Тя предхожда обществените консултации и е условие за законосъобразното им провеждане. Разпоредбата на изисква преди внасянето на проекта от компетентния орган съставителят да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, доклада и предварителната оценка по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление, на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. Според чл. 28, ал. 2 ЗНА, мотивите, съответно докладът към него, трябва да съдържат причините, целите, финансовите и други средства, необходими за прилагането, очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, анализа за съответствие с правото на Европейския съюз. Тези изисквания са кумулативни и отсъствието на

³⁷ Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г. последно изменена и допълнена бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 01.01.2021 г.

който и да е от тях води до липса на надлежни мотиви и непълнота, което Това е съществено нарушение на закона и е самостоятелно основание за отмяна на издадения нормативен акт³⁸.

2.2.4. С изменението на ЗНА през 2016 г.³⁹ и приемането на новата ал. 2 на чл. 26 от ЗНА се въвежда изискването при изработване на проекта да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Всъщност и преди изменението се изисква компетентният орган да го публикува на интернет на страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставяше най-малко 14-дневен срок за предложения и становища.

Съществен нов момент е създаването за целите на обществените консултации на портал за обществени консултации. Той представлява централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление. Освен това за защита правата и интересите на гражданите и техните организации се удължава срокът за предложения и становища по публикуваните проекти. Той следва да бъде не по-кратък от 30 дни, като само при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни. Наред с това ефективното провеждане на обществените консултации се гарантира с изискването за публикуване на интернет страницата и на справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Съдебната практика на Върховния административен съд приема, че неизпълнението на посоченото производствено правило винаги представлява съществено нарушение, което налага отмяна на нормативния административен акт .

2.2.5. Отделна фаза на производството е приемането на съдържанието от компетентния административен орган. Тя е регламентирана в чл. 28 от ЗНА, като на този етап органът проверява за законосъобразното провеждане и приключване на предходните фази, и за наличието на всички

³⁸ Канатова-Бучкова (2021), с. 141.

³⁹ ЗИДЗНА, обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 04.11.2016 г.

законноизискуеми реквизити, които съпътстват приемането на нормативния административен акт (чл. 28, ал. 4 от ЗНА).

2.2.6. След приемането динамичният фактически състав се развива в следващата фаза – удостоверяването. То е залегнало в чл. 78, ал. 1 от АПК и чл. 34 от ЗНА, като и двете разпоредби са идентични и предвиждат, че текстът на акта, както и приемането му по надлежния ред, се удостоверяват при постановление на Министерския съвет от министър-председателя, при другите актове – от органа, който ги е издал, а когато органът е колективен – от неговия председател. Удостоверяването има няколко значения. На първо място се удостоверява автентичността на приетия текст, т.е. верифицира се, че именно той е приет от съответния административен орган. Освен това то има процесуално значение за това, че актът е приет по надлежния ред. То се извършва върху документа с текста на нормативния акт непосредствено след текста. Удостовереният текст на нормативния акт е оригиналът, а всички други негови копия са преписи. Оригиналът се съхранява от органа, който е издал акта.

2.2.7. Последната фаза на производството по издаване на нормативен административен акт, с която се финализира динамичния фактически състав е обнародването на нормативния административен акт. Изискването за него отново е получило паралелна уредба, чл. 78, ал. 2 и 3 от АПК и чл. 37, ал. 1 и ал. 3 от ЗНА. Разпоредбата на чл. 78, ал. 2 за разлика от втората е по-прецизна, доколкото изисква обнародване на всички нормативните административни актове в „Държавен вестник“ (освен тези на общинските съвети, които са с ограничено териториално действие). Тя отчита актуалното разбиране за понятието административен орган и кои субекти могат да бъдат законово овластени да издават административни актове, включително нормативни такива. Според ЗНА нормативни административни актове с действие на територията на Република България могат да бъдат издавани от Министерския съвет, министри и ръководители на други ведомства. Тя не е съобразена с актуалната днес регулация на нормотворчеството като форма на изпълнителна дейност не само на държавни органи, но и на други административни органи по смисъла на § 1, т. 1 от АПК.

По отношение на нормативните административни актове на общинските съвети АПК използва термина „разгласяване“, докато ЗНА в чл.

37, ал. 3, термина „обнародване“. Може да се приеме, че използваният в АПК термин, „разгласяване“, е по-прецизен, доколкото актовете на общинските съвети се разгласяват чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин, т.е. не се свеждат до знанието и вниманието на целия народ, а до ограничена група жители на една отделна община. Различни процедурни аспекти на обнародването са разписани в чл. 39 – 45 от ЗНА и засягат както нормативните административни актове, така и другите нормативни актове от по-висок ранг. Нормите на ЗНА са приложими за нормативните административни актове по силата на чл. 80 от АПК, който урежда субсидиарното прилагане на ЗНА за неуредените в Глава пета, Раздел III от АПК въпроси. В правната литература преобладаващо се приема, че обнародването е част от изпълнението на условието за законосъобразност на нормативния административен акт⁴⁰. Респективно липсата на обнародване е съществен порок във формата, който винаги води до нищожност. Следователно обнародването е завършваща фаза на динамичния фактически състав и нарушението на това изискване е съществено нарушение на административнопроизводствените правила (вж. т. III по-долу).

III. Нарушение на административнопроизводствените правила и тяхното значение за преценката на валидността на нормативните административни актове в практиката на съдилищата

3.1. Нарушения свързани с предварителна оценка на въздействието на нормативния акт

Уредбата на предварителна оценка на въздействието на нормативния акт е относително нова за българското законодателство, поради което

⁴⁰ Е. Къндева. *Административно правосъдие. Право и практика*. София, Фенекс, 2013, с. 347 – 348 и Стайнов (1952), с. 167

липсва интензивна практика на съдилищата, свързана с нейната липса⁴¹. Основен правен проблем във връзка с това нарушение е дали то засяга формата или административнопроизводствените правила и доколко то е толкова съществено, че да води до нищожност на издадения акт или само до неговата унищожаемост.

Във връзка с гореизложените проблеми Решение № 3265 от 11.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 4114/2020 г., II о.⁴² приема, че липсата на изготвена предварителна оценка на въздействието на нормативния акт представлява особено съществено нарушение на административнопроизводствените правила за изработване и приемане, установени със ЗНА.

3.2. Нарушения свързани със съдържанието или липсата на мотиви

Пълната липса на мотиви отново поставя правния въпрос за порока и неговата тежест. Тя трайно се приема от съдебната практика за съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Наличието на мотиви е предпоставка за внасяне, обсъждане и приемане от компетентния орган (за изискванията към съдържанието на мотивите вж. по-подробно т. 2.2.3 по-горе). Нарушението на посочените процесуални правила е съществено по смисъла на чл. 146, т. 3 от АПК, тъй като се засягат уредените в чл. 26, ал.1 от ЗНА принципи на обоснованост, откритост и съгласуваност при изработване на проекти за нормативни актове⁴³.

Поставя се въпросът доколко отсъствието на само един от петте елемента на мотивите, регламентирани в чл. 28 от ЗНА, е съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Практиката се консолидира около разбирането за законово изискване за кумулативно наличие на всеки един от елементите на мотивите, т.е. липсата на един от елементите се приравнява на липса на мотиви. Това е прецизно мотивирано в Решение № 1632 от 31.01.2020 г. на ВАС по адм. д. № 10422/2018 г.,

⁴¹ В същия смисъл и Решение № 3288 от 4.03.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3535/2019 г., V о. Така и Решение № 17450 от 19.12.2019 г. на ВАС по адм. д. № 8122/2019 г., I о.

⁴² Потвърдено с Решение № 8272 от 7.07.2021 г. на ВАС по адм. д. № 9104/2020 г., 5-членен състав.

⁴³ Решение от 13.05.2013 г. на Адм. съд – Русе, адм. д. № 28/2013 г.

VIII о., постановено във връзка с обжалване срещу разпоредбата на чл. 63 от Наредбата за медицинската експертиза (НМЕ)⁴⁴ и Методиката за прилагане на отправните точки на оценка на трайно намалената работоспособност (вида и степента на увреждането) в проценти от приложение № 2 към чл. 63, ал. 3 от НМЕ⁴⁵. Решението подчертава, че мотивите за изменението „не са ясно и пряко обвързани с конкретни факти, послужили за обосноваване на извод за необходимостта от промяната“, доколкото търсената цел за постигане на обективност, прецизност и прозрачност на медицинската експертиза не дава своя отговор в предлагания подход, който е едностранен и без аргументи по отношение некоректността на използваната досега математическа формула за изчисляване степента на увреждане. Решението анализира и спазването на изискването от чл. 28, т. 3 от ЗНА посочване на финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба, като достига до извода, че:

„в доклада и обосновката не се съдържа и не може да се извлече информация относно размера на финансовите и други средства, които ще са нужни за прилагането, изразяващо се в изпълнение на процесната разпоредба през последващия времеви период, през който тя ще действа“.

Порок на мотивите представлява и липсата на анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Според съдебния състав компетентният орган не е следва да обсъжда внесенния проект на нормативен акт, към който не са приложени изискуемите по закон мотиви, съответно доклад. Констатираните нарушения на административнопроизводствените правила са съществени, защото са довели до нарушаване на основни принципи на административното производство – законност, равенство, достъпност, публичност и прозрачност, уредени в чл. 4, 8, 12 и 13 от АПК. Нарушени са и принципите от чл. 26, ал. 1 от ЗНА за изработването на проект за нормативен акт при зачитане на необходимостта, обосноваването, откритостта, предвидимостта, съгласуваността, пропорционалността и стабилността.

⁴⁴ Тя е приета с ПМС № 120 от 23.06.2017 г. (обн., ДВ, бр. 51 от 27.06.2017 г.; изм., бр. 62 от 27.07.2018 г.; изм. и доп., бр. 64 от 3.08.2018 г.).

⁴⁵ Изм., ДВ, бр. 64 от 3.08.2018 г., в сила от 3.08.2018 г.

3.3. Нарушения свързани с изискването за провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица

ЗНА с изменението от 2016 г. поставя изискване при изработване на проект на нормативен акт да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица, чл. 26, ал. 2 ЗНА. Провеждането на обществените консултации е съществено изискване, което гарантира спазване на принципите за изработване на нормативните актове, посочени в чл. 26, ал. 1 ЗНА. Чрез тях се дава възможност на обществеността активно да участва в процеса на изработването на нормативните актове, като дава свои предложения и становища. Макар и да няма предвидено нормативно задължение за органа задължително да съобрази предложенията и становищата от обществените консултации, те са важна част от приемането на нормативния акт и всяко нарушение води до опорочаване на процедурата, защото задължението е за тяхното обсъждане и съответно излагане на мотиви защо се приемат или не.

Член 26, ал. 3 ЗНА предвижда, че преди внасянето на проект на нормативен акт компетентният орган, съставителят на проекта, го публикува заедно с мотивите, доклада и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 на интернет страницата на съответната институция или на Портала за обществени консултации⁴⁶.

Съществено е и извикването за срока, през който проектът на нормативен административен акт и съпътстващите го документи следва да бъде достъпен за обществени консултации. Срокът по ал. 3 е не по-малък от 30 дни. След приключването ѝ и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Неспазването на срока се приема от съдебната практика за съществено нарушение на административнопроизводствените правила и винаги е основание за отмяна.

⁴⁶ Решение № 3288 от 4.03.2020 г. на ВАС по адм. д. № 3535/2019 г., V о., Решение № 12983 от 20.10.2020 г. на ВАС по адм. д. № 6536/2020 г., VI о.

Съдебната практика извежда и друг съществен порок във връзка с провеждането на обществени консултации, а именно дали и доколко приетият нормативен административен акт отговаря на проекта, който е бил предоставен за обществени консултации. В случай на съществени отклонения, които не са свързани с приемане на предложения от обществените консултации, съдебната практика приема, че е налице съществено нарушение, което винаги води до отмяна. Отново аргументите са свързани с предоставяне възможност на обществеността да участва в подготовката и приемането на нормативния административен акт, както с принципите, залегнали в член 26, ал. 1 от ЗНА⁴⁷.

3.4. Нарушения свързани с изискването за приемане на съдържанието на нормативния административен акт от компетентния орган

Фазата е регламентирана в чл. 28 от ЗНА. Тук компетентният административен орган извършва проверка за законосъобразното провеждане и приключване на предходните фази и за наличието на всичко законово изискуеми документи, съпътстващи приемането на нормативния административен акт (чл. 28, ал. 4 от ЗНА). Практиката се консолидира около разбирането, че нарушението на процесуалното изискване е свързано с изискванията на предходните фази и доколкото органът не направи цялостна проверка на генерираните във фазите на производството документи, както и спазването на процедурните правила, ще е налице съществено нарушение на административнопроизводствените правила⁴⁸.

⁴⁷ А. Еленков, А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. *Административнопроцесуален кодекс- систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика*. София, ИК „Труд и право“, 2013, с. 680 – 681.

⁴⁸ Решение № 1542 от 18.12.2019 г. на Адм. съд – София област по адм. д. № 980/2019.

3.5. Нарушения свързани с изискването за удостоверяването на нормативния административен акт от компетентния орган

В правната доктрина се приема, че удостоверяването е част от изискването за форма по чл. 146, т. 2 от АПК⁴⁹. От друга страна, макар и малко⁵⁰ съдебните решения приемат, че нарушаването на изискването за удостоверяване представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила. В решението по адм. д. № 509/2018 г. на АС Перник, образувано по протест на Окръжна прокуратура Перник против Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и монументално – декоративни елементи и за рекламната дейност на Община Перник⁵¹, се установява, че не е представен удостоверение от председателя на ОС Перник текст на акта⁵², съобразно чл. 35 от ЗНА. Съответно не може да се изведе безсъмнен извод, че на територията на община Перник обнародван и действащ е именно приетият от ОС Перник акт със съответното съдържание⁵³.

Може да се приеме виждането в съдебната практика, че липсата на удостоверяване представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, а не неспазване на установената форма. Последното представлява по-тежък порок, който съдът приравнява на липса на волеизявление. Ако се приеме разбирането за липсата на удостоверение като съществен порок във формата, то не би позволило този порок да бъде saniран. Това обаче противоречи на чл. 36, ал. 3 от ЗНА, който на свой ред позволява несъответствието между удостове-

⁴⁹ Е. Къндева. *Административно правосъдие. Право и практика*. София, Феней, 2013, с. 347 – 348.

⁵⁰ Отсъствието на достатъчно съдебни решения, свързани с нарушения на изискването за удостоверяване на нормативните административни актове по чл. 78, ал. 1 от АПК и чл. 34 от ЗНА може да се обясни с факта, че това е едно от по-рядко срещаните нарушения поради установената дългогодишна практика по чл. 34 от ЗНА.

⁵¹ Приета с Решение № 550 от 13.05.2010 г. по Протокол № 8 от редовно заседание на Общински съвет (ОБС) Перник, проведено на 13.05.2010 г.

⁵² Вж. чл. 78, ал. 1, т. 2 от АПК и чл. 34, т. 3 от ЗНА.

⁵³ Решение № 585 от 13.01.2020 г. на Адм. съд – Перник по адм. д. № 509/2018 г.; Решение от 13.05.2013 г. на Адм. съд – Русе по адм. д. № 28/2013 г. също приема, че липсата на удостоверяване представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

ния и приетия текст на нормативния акт да се поправи от органа, който го е удостоверил.

3.6. Нарушение на изискването за обнародване на нормативните административни актове

Според чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България всички нормативни актове се публикуват и влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Това правило е възпроизведено в текста на чл. 78, ал. 2 АПК, като се изисква всички нормативни актове, освен тези на общинските съвети, да се обнародват в „Държавен вестник“. В същия смисъл е и чл. 37, ал. 1 от ЗНА. Обнародването е условие за превръщането на акта в част от действащото право⁵⁴. Съдебната практика е безпротиворечива, като възприема, че липсата на обнародване в „Държавен вестник“ обуславя нищожност на оспорения нормативен административен акт. Нищожността е най-големият порок на всеки акт и поглъща унищожаемостта.⁵⁵

Правният въпрос засяга само случаите на приложение на необнародвани нормативни административни актове. Такъв акт не произвежда търсеното правно действие и затова, ако бъде приложен, ще е налице незаконно действие, извършено без нормативно основание. Той създава нежелана от правния ред и опасна привидност за правно действие и валидно регулиране на съответните обществени отношения. В този случай допуснатото нарушение на административнопроизводствените правила за издаването му, липсата на обнародване, е особено съществено и такъв акт е нищожен. Обявяването на това има за последица невъзможността той да се санира чрез последващо обнародване.

В някои случаи⁵⁶ съдът приема, че необнародването на нормативен административен акт не води до невъзможност за неговото оспорване, както неправилно се приема в обжалваното решение. Възприемането на това становище означава признаване на възможността на административните органи да прилагат подзаконовни актове без обнародване, както и да ги направят необжалваеми с непубликуването им.

⁵⁴ Решение № 10567 от 18.07.2012 г. на ВАС по адм. д. № 14419/2011 г., V о.

⁵⁵ Решение № 3265 от 11.03.2021 г. на ВАС по адм. д. № 4114/2020 г., II о.

⁵⁶ Решение № 14935 от 8.12.2009 г. на ВАС по адм. д. № 12183/2009 г., 5-членен състав.

Доколкото липсва изпълнение сме изправени пред недовършен административен акт, който може да бъде saniран посредством последващо обнародване⁵⁷. Следва да се подчертае обаче, че съдебната практика не е единна в разбирането какво е естеството на порока – порок във формата или съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Преобладава разбирането, че пропускът да бъде обнародван нормативният административен акт представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила⁵⁸, виждане, което напълно може да се сподели. То е елемент от фактическия състав на издаването на нормативния акт, който обуславя неговата валидност. Липсата му води до опорочаването му до степен на нищожност, тъй като се създава опасна привидност, че има правно действие и валидно регулира съответните обществени отношения⁵⁹.

Все пак въпреки необедителната аргументация, че обнародването е елемент от формата на нормативния административен акт, в някои съдебни решения то се възприема. В тях се използват аргументи, че фактическото прилагане на акта обективира окончателното приключване на производството по издаване на акта и прави неизпълнението на конституционното изискване за обнародване нарушение на изискването за форма на проявление, на външно изразяване на волеизявлението на органа. Изискването за спазване на тази форма е конституционно установено. Обнародването е единствено възможната форма за външно изразяване на нормативния административен акт. Само изразен в тази форма нормативен административен акт се ползва от презумпцията за законност и има обвързваща задължителна сила скрепена с властта на държавата. Обнародването е конституционна гаранция за обезпечаването на интересите на лицата, но и на държавата, защото създава изискуемата от Конституцията публичност на волеизявлението на органа. Неспазването на тази конституционно установена форма за външно изразяване на нормативния административен акт засяга валидността на волеизявле-

⁵⁷ Стайнов (1952), с. 211 – 213.

⁵⁸ Решение № 14935 от 2009 г. по адм. д. № 12183/2009 г. по описа на ВАС, Решение № 11225 от 1.08.2013 г. по адм. д. № 49/2013 г. по описа на ВАС, Решение № 5922 от 22.05.2015 г. по адм. д. № 14879/2014 г. на ВАС, Решение № 214 от 9.01.2014 г. по адм. д. № 14791/2013 г. по описа на ВАС и пр.

⁵⁹ Решение № 15928 от 22.11.2019 г. на ВАС по адм. д. № 12751/2018 г., V о.

нието – то не може да придобие исканото от закона правно действие на нормативен административен акт⁶⁰.

Заключение

Може да се заключи, че все още не е утвърдено единно разбиране в доктрината и съдебната практика относно спецификите на законовия статут на нормативните административните актове. Не се отчитат особеностите на този вид актове при разглеждането на пороците при издаването им. Уредбата в АПК и доктрината механично „пренасят“ решения и теоретични концепции относно индивидуалния административен акт към нормативните административни актове.

Във връзка с изложените проблеми е възможно и препоръчително подобрене на правната уредба, в частност производството по издаването им и основанията за оспорване. Първо, това ще се постигне чрез пълната кодификация на проблематиката в рамките на АПК и съответната отмяна на дублиращи се, архаични или противоречиви норми в ЗНА. На следващо място е необходимо въвеждането на допълнителна уредба на законовия статут на нормативните административни актове, като се регулират всички изисквания за тяхната законосъобразност и се отчетат спецификите им по подобие на разпоредбата на чл. 146 от АПК.

Цитирани библиография

Ангелов, А., и Дерменджиев, И., и Костадинов, Г. *Административно право на Народна република България. Обща част*. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 1968 (Angelov, A., i Dermendzhiev I., Kostadinov, G. *Administrativno pravo na Narodna republika Bulgaria. Obshta chast*. Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, 1968).

Бончев, Б. Отмяна на правилниците или наредбите от Върховния административен съд. *Адвокатски преглед*. 12 (2010), (Bonchev, B. Otmyana na pravilnicite i naredbite ot Varhovniya administrativen sad. Sofia, *Advokatski pregled*. 12 (2010).

⁶⁰ Решение № 5937 от 12.05.2017 г. на ВАС по адм. д. № 6560/2016 г., VII о.

Дерменджиев. И. *Проблеми на административното правораздаване*. София, Наука и изкуство, 1976 (Dermendzhiev. I. Problemi na administrativното pravorazdavane. Sofia, Lodos, 2000).

Дерменджиев, И. *Административният акт*. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2017 (Dermendzhiev, I. Administrativniyat akt. Sofia, UI „Sv. Climent Ohridski“, 2017).

Дерменджиев, И., и Костов, Д., и Хрусанов, Д. *Административно право на Република България*. Обща част. 5-то преработено и допълнено издание. София, Сиби, 2012 (Dermendzhiev, I i Kostov, D. Hrusanov. *Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast*. Sofia, Sibi, 2012).

Еленков, А., Ангелов, А., Дюлгеров, А., Дишева, А., Панов, Л., Казанджиева, М., Янкулова, С., и Николова, Т., и Ковачева, Ю. *Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика*. София, ИК „Труд и право“, 2013 (Elenkov. A. i Angelov, A., i Dyulgerov, A., i Disheva, A., i Panov, L., i Kazandzhieva M., i Yankulova, S., I Nikolova, T., i Kovacheva. Y. *Administrativnoprotsesualen kodeks – sistematischen komentar, problemi na pravoprilaganeto, analiz na sadebnata praktika*. Sofia, IK „Trud i pravo“, 2013).

Канатова-Бучкова, В. *Въпроси на административния процес*. София, Сиби, 2021 (Kanatova-Buchkova. V. *Vaprosi na administrativniya protses*. Sofia. Sibi, 2021).

Костов, Д., и Хрусанов, Д. *Административен процес на Република България*. 2-ро пер. и доп. изд. София, Сиби, 2011 (Kostov D. i Hrusanov. D. *Administrativen protses na Republika Bulgaria*. 2-ro izd. Sofia, Sibi, 2011).

Къндева, Е. *Административно правосъдие*. Право и практика. София, Феня, 2013 (Kandeva. E. *Administrativno pravosadie. Pravo I praktika*. Sofia. Feneya, 2013).

Лазаров, К. *Изисквания за законосъобразност на административните актове*. София, Феня, 1999, (Lazarov, K. *Iziskvania za zakonosaobraznost na administrativnite aktove*. Sofia, Feneya, 1999).

Лазаров, К., Тодоров, И. *Административен процес*. 7-мо преработено и допълнено изд. София, Сиела, 2020 (Lazarov, K., i Todorov I. *Administrativen protses*. Sofia, Siela, 2020).

Славова, М., В. Петров. *Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата.* София, Фенея, 2014 (Slavova, M. i Petrov V. *Administrativnoprotsesualniyat kodeks. Kritichen pregled na sadebnata praktika. Komentar i predlozhenia za usavarshenstvane na uredбата.* Sofia, Feneya, 2014).

Спасов, Б. *Съставяне на правни нормативни актове.* София, ТедИна, 1995 (Spasov, B. *Sustavyane na pravni normativni aktove.* Sofia, TedIna, 1995).

Стайнов, П. *Административните актове в правната система на Народна република България.* София, Издателство на БАН, 1952 (Staynov, P. *Administrativnite aktove v pravната система na Narodna Republica Bulgaria,* Izdatelstvo na BAN, 1952).

Стайнов, П. *Административно правосъдие.* Фототипно издание. София, Издателство на БАН, 1993 (Staynov, P. *Administrativno pravosadie,* Izdatelstvo na BAN, 1993).

Сталев, Ж., Мингова, А., Попова, В., Стамболиев, О., Иванова, Р. *Българско гражданско процесуално право.* 10-то прер. изд. София, Сиела, 2020 (Stalev, Z., i Mingova, A., i Popova, V., i Stamboliev, O., i Ivanova, R. *Bulgarsko grazhdansko protsesualno pravo.* 10-to prer. izd. Sofia, Siela, 2020).

Хрусанов, Д. *Обжалване на нормативни актове.* София, Лодос, 2000, (Hrusanov, D. *Obzhaltvane na normativni aktove.* Sofia, Lodos, 2000).