

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

2/2014

гр.София, 19 ноември 2014 год.

ВЪРХОВНИЯТ КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, Общо събрание на Гражданска и Търговска колегия, в съдебно заседание на 23 октомври 2014 год. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОСГТК,
ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС и
ПРЕДСЕДАТЕЛ на Гражданска колегия:
КРАСИМИР ВЛАХОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ
на ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА
ТАНЯ МИТОВА
ТАТЯНА ВЪРБАНОВА
ПЛАМЕН СТОЕВ
ДАРИЯ ПРОДАНОВА
БОЙКА СТОЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. НИКОЛА ХИТРОВ | 19. ЗЛАТКА РУСЕВА |
| 2. РОСИЦА КОВАЧЕВА | 20. ДИЯНА ЦЕНЕВА |
| 3. ЖАНИН СИЛДАРЕВА | 21. МАРИЯ ИВАНОВА |
| 4. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА | 22. МАРИАНА КОСТОВА |
| 5. ВАНЯ АЛЕКСИЕВА | 23. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА |
| 6. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ | 24. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА |
| 7. ТЕОДОРА НИНОВА | 25. МАРИО ПЪРВАНОВ |
| 8. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА | 26. ЕМИЛ МАРКОВ |
| 9. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА | 27. КАМЕЛИЯ ЕФРЕМОВА |
| 10. МАРГАРИТА СОКОЛОВА | 28. ЕМИЛ ТОМОВ |
| 11. ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА | 29. АЛБЕНА БОНЕВА |
| 12. БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ | 30. СВЕТЛА ДИМИТРОВА |
| 13. СВЕТЛА ЦАЧЕВА | 31. БОНКА ДЕЧЕВА |
| 14. ЛЮБКА БОГДАНОВА | 32. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА |
| 15. РАДОСТИНА КАРАКОЛЕВА | 33. ЖИВА ДЕКОВА |
| 16. ВЕСКА РАЙЧЕВА | 34. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА |
| 17. МАРИЯ СЛАВЧЕВА | 35. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА |
| 18. ЕЛЕОНОРА ЧАНАЧЕВА | 36. ТОТКА КАЛЧЕВА |

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| 37. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА | 49. БОЯН ЦОНЕВ |
| 38. ВАСИЛКА ИЛИЕВА | 50. ИРИНА ПЕТРОВА |
| 39. ЕМИЛИЯ ВАСИЛЕВА | 51. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА |
| 40. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА | 52. РОСИЦА БОЖИЛОВА |
| 41. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА | 53. ДРАГРОМИР ДРАГНЕВ |
| 42. ОЛГА КЕРЕЛСКА | 54. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ |
| 43. ЗОЯ АТАНАСОВА | 55. КОСТАДИНКА НЕДКОВА |
| 44. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ | 56. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА |
| 45. ВЕСЕЛКА МАРЕВА | 57. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА |
| 46. БОРИС ИЛИЕВ | 58. ВЕРОНИКА НИКОЛОВА |
| 47. БОНКА ЙОНКОВА | 59. ЛЮБКА АНДОНОВА |
| 48. ДИАНА ХИТОВА | 60. АННА БАЕВА |

при участието на секретаря Борислава Лазарова
постави на разглеждане тълкувателно дело № 2 по описа за 2014 г. на
Общото събрание на Гражданска и Търговска колегия
докладвано от съдия Емил Томов

Тълкувателно дело № 2 /2014 г. на ОСГТК на ВКС е образувано с разпореждане на Председателя на Върховния касационен съд от 27.01.2014 г. на основание чл.128, ал.1 ЗСВ по предложение от заместник-председателя и ръководител на Гражданска колегия на Върховния касационен съд за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на Гражданска и Търговска колегия на ВКС , по следния въпрос:

Обусловено ли е по смисъла на чл.229, ал.1, т.4 ГПК висящото гражданско дело , спорът по което е пряко свързан с приложението на подзаконов нормативен акт, от административното дело, образувано по оспорване на същия с искане да бъде обявен за нищожен или отменен.

Общото събрание на Гражданска и Търговска колегия на Върховния касационен съд, за да се произнесе съобрази следното:

Противоречива практика по прилагането на чл. 229, ал.1, т.4 ГПК е постановена по реда на чл.274, ал.2 ГПК от състави на ГК на ВКС при осъществен инстанционен контрол на определения за спиране на производства по дела с предмет трудови спорове , когато прекратяването на трудовото правоотношение е свързано с прилагането на приета от Министерски съвет наредба , оспорена като подзаконов нормативен акт по реда на чл. 185-195 АПК пред Върховен административен съд и делото е висящо. При застъпените две становища : за липса , респ. за наличие на обусловеност по смисъла на чл. 229, ал.1, т.4 ГПК между административното производство и гражданското дело , в стълкновение влизат съображенията по въпроса какви ще бъдат последиците от прогласената по този ред нищожност

спрямо действието на правните норми , приети с акт, нищожен като нормативен източник , за периода на ефективно регулиране.

Според едното становище връзка между делата по смисъла на чл.229, ал.1, т.4 ГПК не е налице, тъй като съдебното решение за отмяна на подзаконов нормативен акт има действие от деня на влизането му в сила и няма обратно действие, т.е. правните последици, възникнали от подзаконовия нормативен акт се запазват и правоотношенията между страните по гражданския спор ще бъдат уредени съобразно него - чл.195 АПК. Правните последици от отменения, или обявен за нищожен подзаконов нормативен акт , трябва да бъдат уредени от съответния административен орган в срок от три месеца след влизане в сила на решението на административния съд. Този изрично регламентиран ред за уреждане на правните последици, предоставен на административния орган, а не на гражданския или на административния съд , е липсващата предпоставка за преюдициалност на административното дело спрямо висящия граждански спор .Висящността на производството по оспорване пред Върховния административен съд не е пречка съдът по гражданското дело да не приложи подзаконов нормативен акт, който противоречи на нормативен акт от по-горна степен, приет е без законова делегация или е необнародван, въпреки че това се изисква.

Според другото становище, предпоставките на чл. 229, ал.1 ,т.4 ГПК са налице. Решението на административния съд за обявяване нищожността на подзаконовия нормативен акт има обуславящо значение за гражданското дело , по което същият е приложим , тъй като обявяването на нищожността има обратно действие от момента на издаване на нормативния акт, а не от момента на влизане в сила съдебното решение за прогласяването ѝ. В тази връзка се изтъква , че административният съд е длъжен да следи служебно за валидността на оспорения подзаконов нормативен акт и може да го обяви за нищожен, дори да липсва искане за това (чл.168, ал.2 във връзка с чл.196 АПК). При обявена нищожност на подзаконов акт следва да се счита , че същият въобще не е породил правни последици и това обстоятелство следва да бъде съобразено от гражданския съд , който решава въпрос , свързан с приложението му.

Общото събрание на Гражданска и Търговска колегия на Върховния касационен съд намира за правилно първото становище .

С приемането на АПК е регламентирано оспорването по съдебен ред на подзаконови нормативни актове като самостоятелно контролно-отменително административно производство (чл.1, т.1 ; чл. 185-195 АПК) . Подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизането в сила на съдебното решение (чл. 195, ал.1 АПК). Оспорването, което се съобщава по ред , по който се съобщава и оспорването на общите административни актове , не спира действието на акта , освен ако съдът не постанови изрично друго (188 във вр. с чл.181 АПК). Както определението на административния съд за спиране действието на подзаконов нормативен акт , така и решението

му се обнародват по начина , по който е бил обнародван актът , което сочи еднаквата им степен на задължителност и сила от този момент . Щом АПК изрично регламентира действието на отменителното решение на съда от момента на влизането му в сила и след обнародване, при това без да го свързва с действието на оспорения нормативен акт , уредено отделно в чл. 190, ал.1 АПК , няма основание правните последици от акта, действал като норма за поведение при висящо негово оспорване , да бъдат отречени като ненастъпили. Нищожните актове поначало не пораждаат правни последици, но в случая законодателното разрешение е съобразено с характера на оспорвания акт като нормативен .

Съдът по висящ граждански спор също следва да съобрази специалния характер на чл. 190, ал.1, във вр. чл. 195 АПК като правила , регулиращи действието на правен източник. При прогласена нищожност включително , законът изрично в чл.195, ал.2 АПК е определил правните последици от акта като „възникнали” и на следващо място е посочил , че административният орган , а не съдът е компетентен за преуреждането им. Ето защо и съгласно чл. 196 АПК в случая не намира приложение общата уредба за правомощията на административния съд при нищожност или отмяна на административен акт по чл. 173 АПК, нито общите правила, свързани с последиците от това. Ефектът на решението на административния съд е преустановяване занапред действието на съответните правни норми поради отричане на юридическата им сила - ефект пряко относим към нормотворческия процес. При действието на чл. 195 АПК административният орган следва да уреди и правоотношения , които са в обсега на приключил , или висящ съдебен гражданско-правен спор . Дори да е страна в конкретно административно или гражданско правоотношение , възникнало по силата на отменения или нищожен подзаконов нормативен акт , при изпълнение на предписанието в чл. 195, ал.2 АПК органът ще действа в друго качество и с оглед възложена му изрична компетентност при уреждане и регулиране на обществени отношения , а не като страна в правоотношение .

Изричното законово указание, че правни последици са възникнали при прилагане нормите на прогласен за нищожен подзаконов нормативен акт , не е в стълкновение с правомощието на съда по чл. 15 , ал.3 , във вр. с чл. 14 ЗНА да не приложи подзаконовите норми в правораздавателната си дейност по конкретното дело. Това следва от правилото на чл. 15 , ал.3 ЗНА и неговото приложно поле.

Съгласно чл.15, ал.1 ЗНА, нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен .Следва указанието в чл. 15, ал.3 (предишна ал. 2 - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) , че ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт. Принципът за съответствие е доразвит в раздел III АПК , но следва да се съобрази целта на уредбата. Широко очертано, приложното поле на

чл. 15 ,ал.3 ЗНА цели да осигури ефективност, включително сръчност в правоприлагането, като едновременно с това гарантира правилността на съдебното решение с оглед върховенството на закона. Уредбата в чл. 185-195 АПК има за цел да отстрани колизията занапред, като ангажира контролно-отменителната компетентност на един конкретен съд , за да бъдат приведени в изискуемото съответствие правните източници. Това, че при последващо законодателно развитие изрично се уреди специално контролно-отменително административно производство и подзаконови нормативни актове могат бъдат оспорвани от широк , макар и контролиран с оглед правния им интерес кръг лица , предвиди се решението на административния съд по този въпрос да е задължително и да ползва всички , същото да се обнародва , а от него да следва задължение за издателя на акта служебно да уреди последиците , с нищо не променя неотлагаемостта на съдържащото се в чл. 15, ал.3 ЗНА колизионно правило, чийто адресат е всеки правоприлагащ съд. В хипотеза на противоречие, чл.15,ал.3 ЗНА повелява на съда като правораздавателен орган да прилага по - високият по степен нормативен акт, като констатира и елиминира противоречието в рамките на правораздавателната си дейност по конкретен правен спор , без оглед на това дали друг съд се занимава с въпроса за същото противоречие и на какво основание. Всящото производство по чл. 185-195 АПК не може да освободи от задължението да се правораздава по конкретните спорни правоотношения.

Правната санкция , която съдят по всящ граждански или търговски спор следва да даде на последиците от прилагането на прогласен за нищожен подзаконов нормативен акт , предписвал спазено от едната или двете страни в правоотношението правило за поведение , или при упражнени правомощия от едната спрямо другата страна в правоотношението, не е обусловена от съдържањието на решението на административния съд по чл. 193 АПК. Законът не отрича действието на подзаконовия акт до момента на съдебното му обявяване за нищожен или унищожаем по реда на АПК. Това обуславя и дължимата от общия съд преценка относно настъпилите последици от прилагането на акта , предвид отликата между онази материална нищожност , осъществила се в нарушение или заобикаляне на закона и случаите , при които волеизявления или други правопораждащи факти са резултат от регулативното действие на източник на правото, засегнат от порок. Законът предписва зачитане на това действие именно като нормативно регулира ефекта на отменителния административно-съдебен акт занапред , включително при прогласена нищожност. Подходът на законодателя да зачита произведените последици не е изключение ,аналогично е разрешението и при трудов договор , обявен по съдебен ред за нищожен (чл.75 КТ).

Спирането на производството по делото е изключение. Поради това и основанията са стриктни , а при мнозинството от тях е уредено и задължение за служебно възобновяване. Основанието за спиране по чл. 229, ал.1, т.4 ГПК има предвид обусловеност , която се основава на

връзката между субективните права и правопораждащите ги факти , като съдържание на конкретните правоотношения. Административното дело , чиито предмет не са засегнати субективни права на оспорващия или породени негови задължения , а правната норма - чрез оспорване акта по нейното приемане, не може да създаде необходимата по смисъла на чл. 229, ал.1, т.4 ГПК зависимост. Решението на административния съд по отмяна на подзаконов нормативен акт е с нормативно значение занапред, подобно на решенията на Конституционния съд. При изтъкнато противоречие на приложим закон с Конституцията е регламентирано изрично основание за спиране на гражданското дело (чл. 229, ал.1, т.6 ГПК), която норма не може да се тълкува разширително и да намери приложение при оспорване на подзаконови нормативни актове. Правилото на чл.229, ал.1, т.6 ГПК (предишна чл.182, ал.1, б.ж ГПК,отм.) в своята изричност и изчерпателност показва , че за разлика от случаите на противоречие на приложим закон с Конституцията , при изтъквано противоречие на подзаконов нормативен акт с друг , по-висш по степен , законодателят изисква разглеждането на делата да продължи , независимо от образуваното производство по изрична отмяна на акта.

По изложените съображения Общото събрание на Гражданска и Търговска колегия на Върховния касационен съд

Р Е Ш И

Висящото гражданско дело , спорът по което е пряко свързан с приложението на подзаконов нормативен акт , не е обусловено по смисъла на чл.229, ал.1, т.4 ГПК от решението по административното дело , образувано по оспорване на същия акт с искане да бъде обявен за нищожен или отменен.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОСГТК,

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС и

ПРЕДСЕДАТЕЛ на Гражданска колегия:

КРАСИМИР ВЛАХОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ

на ОТДЕЛЕНИЯ: ДОБРИЛА ВАСИЛЕВА.....

ТАНЯ МИТОВА.....

ТАТЯНА ВЪРБАНОВА.....

ПЛАМЕН СТОЕВ.....

ДАРИЯ ПРОДАНОВА.....

БОЙКА СТОИЛОВА.....

ЧЛЕНОВЕ:

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| 1. НИКОЛА ХИТРОВ..... | 31. БОНКА ДЕЧЕВА |
| 2. РОСИЦА КОВАЧЕВА..... | 32. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА..... |
| 3. ЖАНИН СИЛДАРЕВА..... | 33. ЖИВА ДЕКОВА..... |
| 4. КАПКА ЮСТИНИЯНОВА..... | 34. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА..... |
| 5. ВАНЯ АЛЕКСИЕВА | 35. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА |
| 6. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ | 36. ТОТКА КАЛЧЕВА |
| 7. ТЕОДОРА НИНОВА..... | 37. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА |
| 8. ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА..... | 38. ВАСИЛКА ИЛИЕВА |
| 9. БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА..... | 39. ЕМИЛИЯ ВАСИЛЕВА |
| 10. МАРГАРИТА СОКОЛОВА..... | 40. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА |
| 11. ЦЕНКА ГЕОРГИЕВА | 41. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА..... |
| 12. БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ..... | 42. ОЛГА КЕРЕЛСКА |
| 13. СВЕТЛА ЦАЧЕВА | 43. ЗОЯ АТАНАСОВА |
| 14. ЛЮБКА БОГДАНОВА | 44. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ |
| 15. РАДОСТИНА КАРАКОЛЕВА..... | 45. ВЕСЕЛКА МАРЕВА..... |
| 16. ВЕСКА РАЙЧЕВА | 46. БОРИС ИЛИЕВ..... |
| 17. МАРИЯ СЛАВЧЕВА..... | 47. БОНКА ЙОНКОВА..... |
| 18. ЕЛЕОНОРА ЧАНАЧЕВА..... | 48. ДИАНА ХИТОВА..... |
| 19. ЗЛАТКА РУСЕВА..... | 49. БОЯН ЦОНЕВ..... |
| 20. ДИЯНА ЦЕНЕВА..... | 50. ИРИНА ПЕТРОВА..... |
| 21. МАРИЯ ИВАНОВА..... | 51. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА..... |
| 22. МАРИАНА КОСТОВА..... | 52. РОСИЦА БОЖИЛОВА..... |
| 23. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА..... | 53. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ..... |
| 24. СНЕЖАНКА НИКОЛОВА..... | 54. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ..... |
| 25. МАРИО ПЪРВАНОВ..... | 55. КОСТАДИНКА НЕДКОВА..... |
| 26. ЕМИЛ МАРКОВ..... | 56. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА..... |
| 27. КАМЕЛИЯ ЕФРЕМОВА..... | 57. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА..... |
| 28. ЕМИЛ ТОМОВ..... | 58. ВЕРОНИКА НИКОЛОВА..... |
| 29. АЛБЕНА БОНЕВА..... | 59. ЛЮБКА АНДОНОВА..... |
| 30. СВЕТЛА ДИМИТРОВА..... | 60. АННА БАЕВА |