

DOI 10.69085/ntp20257057

**КОСВЕНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ
ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ
НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ
(ИНЦИДЕНТЕН КОНТРОЛ
ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ, ОСЪЩЕСТВЯВАН
ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД)**

адвокат д-р Таня Даскалова

Адвокатска колегия – Пловдив, България

Резюме: В настоящото изследване е разгледана специфичната контролна дейност, провеждана от административните органи при изпълнение на техните правомощия, именувана тук като „косвен административен контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван по административен ред“. Отделно от това накратко са анализирани и други, специфични „явления“ в правната действителност, като т. нар. „косвено административно отменяване“ и „косвено“ оспорване. Целта на настоящото изследване е да бъдат разкрити същностните характеристики на понятието за косвен административен контрол и да се демонстрира неговото самостоятелно място и значение в българската правна действителност.

Ключови думи: косвен, административен, контрол, оспорване, отмяна, законосъобразност, акт, орган

THE INDIRECT ADMINISTRATIVE REVIEW OF THE LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACTS (INCIDENTAL REVIEW OF LEGALITY, CARRIED OUT BY ADMINISTRATIVE ORDER)

lawyer Tanya Daskalova, PhD

Plodiv Bar Association, Bulgaria

Abstract: This study examines the specific control activity, carried out by administrative authorities in the exercise of their powers, referred to here as „indirect administrative review“, or „incidental review of legality, carried out by administrative order“. Apart from this, other, specific „phenomena“ in legal reality are also briefly analyzed, such as the so-called „indirect administrative annulment“ and „indirect“ challenge. The purpose of this study is to reveal the essential characteristics of the concept of indirect administrative review and to demonstrate its independent place and significance in Bulgarian legal reality.

Key words: indirect, administrative, review, challenge, annulment, legality, act, authority

I. Увод

Обикновено, когато се говори за контрол за законосъобразност върху административните актове, се има предвид съдебният контрол за законосъобразност върху тези актове, по-конкретно прекият такъв, при който съдът непосредствено се произнася по правното съществуване на съответния административен акт. Говорейки за косвен контрол за законосъобразност, отново, като правило, се има предвид дейност на съда, изразяваща се по конкретното дело във вземането на становище относно законосъобразността на един акт, който не е главен предмет на съответното производство. Становището на съда в случая намира израз в мотивите на съдебния акт и служи като необходим етап в разрешаването на правния спор, имащ обуславящо значение за неговия изход.

Косвеният съдебен контрол представлява специфична контролна дейност на съда, отличаваща се със свои особености и при-

ложно поле. В настоящото изследване обаче по-подробно ще бъде разгледана аналогичната дейност, осъществявана от административните органи, именувана в това изследване като „косвен *административен* контрол“ (тук и нататък курсивът мой – Т. Д.), или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Без претенции за изчерпателност ще бъдат разгледани най-типичните случаи на подобен контрол, намерили израз в конкретни разпоредби от действащото законодателство. Ще бъде анализирана относимата към въпроса съдебна практика, каква е степента на проучване на този въпрос в правната доктрина, както и ще бъдат посочени примери от чуждестранния опит. Отделно от това ще бъдат накратко анализирани и други, специфични „явления“ в правната действителност, като т. нар. „косвено административно отменяване“ и „косвено“ оспорване.

Целта на настоящото изследване е да бъдат разкрити съществителните характеристики на понятието за косвен *административен* контрол и да се демонстрира неговото самостоятелно място и значение в българската правна действителност.

II. Същинска част

1. Хипотези на косвен административен контрол в българското законодателство – общо изложение

В случая под „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“, следва да се разбира провеждането на специфична контролна дейност от административните органи при изпълнение на техните правомощия. До упражняването на косвен *административен* контрол може да се стигне, когато съответният административен орган, за да реши поставения пред него въпрос, следва да вземе отношение по законосъобразността на един административен акт, който има преюдициално значение за решаването на този въпрос. Косвен *административен* контрол може да бъде извършен както в производство по издаване на индивидуален или общ административен акт, така и в производство по оспорване на един административен акт по административен ред. Такъв контрол осъществява и административнонаказващият орган при произнасяне по преписката в административнонаказателното производство.

Подобно на косвения съдебен контрол, при упражняването на косвен *административен* контрол съответният орган изразява само становище относно законосъобразността в мотивите на акта си, без изрично да отменя или изменя инцидентно преценявания административен акт. Така изразеното в мотивите становище има значение единствено за конкретното производство с оглед произнасянето на административния орган по въпроса, с който е бил сезиран.

1.1. Типичен пример от законодателството е разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс¹ (АПК) относно прилагането на нормативния акт от по-висока степен. В Решение № 12040 от 12.11.2015 г. по адм. дело № 15232/2014 г. на ВАС, VII отд., изрично е посочено, че чл. 5, ал. 1 АПК задължава административните органи, когато установят противоречие на подзаконов нормативен акт с по-висок по степен акт, да приложат по-високия по степен акт². Така, ако в процедура по издаването на индивидуален или общ административен акт компетентният орган установи, че подзаконовият нормативен акт, който следва да послужи като правна основа за издаването на акта, противоречи на нормативен акт от по-висока степен, той трябва да приложи по-високия по степен акт. Съответно противоречащият му подзаконов нормативен акт, като такъв от по-ниска степен, трябва да остане неприложен.

С други думи административният орган е длъжен инцидентно да провери съответствието на подзаконовия нормативен акт, на който се основава издаването на индивидуалния или общия административен акт, с по-високите по степен актове като задължителен етап в производството по издаване на съответния административен акт. В този смисъл в Решение № 1948 от 4.04.2024 г. по гр. дело № 2752/2022 г. на Софийски градски съд се посочва, че тъй като разглежданата забрана за изплащане на допълнително тру-

¹ Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 63 от 1.08.2025 г., в сила от 5.08.2025 г.

² Вж. също Решение № 2716 от 26.02.2021 г. по адм. д. № 7065/2020 г. на ВАС, VII отд., Решение № 4496 от 15.04.2020 г. по адм. д. № 5613/2019 г. на ВАС, VII отд. и Решение № 4495 от 15.04.2020 г. по адм. д. № 7288/2019 г. на ВАС, VII отд., в които е отбелязано, че с оглед на установения в чл. 5, ал. 1 АПК принцип административният орган е длъжен при противоречие на наредба на нормативен акт от по-висока степен да приложи по-високия по степен акт.

дово възнаграждение по чл. 5, ал. 2 от процесните Правила е незаконосъобразна, то същата не следва да се прилага от административния ръководител при определяне на лицата, на които да бъде изплатено такова възнаграждение. Съдът се позовава на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 АПК, за да достигне до извода, че в случая административният ръководител е следвало „...да приложи посочените принципни законови положения и да издаде заповед за изплащане на допълнително трудово възнаграждение на ищеца, след като са били налице предпоставките за това“³.

Когато по-горестоящият административен орган при разглеждането на жалба срещу един административен акт установи, че същият е бил издаден въз основа на подзаконов акт, който противоречи на нормативен акт от по-висока степен, той трябва да отмени оспорения акт като незаконосъобразен, тъй като същият е лишен от годна правна основа. В тази връзка в Решение № 105 от 26.06.2020 г. по адм. дело № 7/2020 г. на Административен съд – Видин, е прието, че административният орган неправилно е приложил материалния закон и административнопроизводствените правила към фактите по случая, поради което с процесното Решение на Директора на ТП на НОИ неправилно и незаконосъобразно е оставено в сила Разпореждане на Началника на отдел „Пенсии“. В мотивите на съдебния акт е посочено, че цитираните текстове на Наредбата следва да се тълкуват и прилагат в съответствие с разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 от КСО⁴, която е от нормативен акт от по-висока степен, съгласно принципа, установен в чл. 5, ал. 1 от АПК.

1.2. Разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 от Закона за административните нарушения и наказания⁵ (ЗАНН) урежда друга хипотеза, при която може да бъде осъществен косвен *административен* контрол. Същата предвижда, че наказващият орган прекратява административнонаказателното производство с мотивирана резолюция, когато при съставяне на акта за установяване на административно нарушение (АУАН) е допуснато съществено нарушение

³ Решение № 1948 от 4.04.2024 г. по гр. дело № 2752/2022 г. на Софийски градски съд.

⁴ Кодекс за социално осигуряване (Загл. изм. ДВ, бр. 67 от 2003 г.), обн. ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., последно доп. ДВ, бр. 100 от 25.11.2025 г., в сила от 1.01.2026 г.

⁵ Обн. ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 115 от 30.12.2025 г.

на процесуалните правила⁶. С други думи, за да реши въпроса налице ли е основание за прекратяване на административнонаказателното производство по т. 7 от горепосочената разпоредба, наказващият орган трябва да провери и прецени дали АУАН е редовен. Това означава да бъде извършен косвен контрол, тъй като АУАН по същността си представлява административен акт, а същественото нарушение на процесуалните правила е едно от основанията за оспорване на акта като незаконосъобразен. Така в Решение № 3286 от 12.07.2024 г. по адм. н. д. № 5907/2024 г. на Софийски районен съд е посочено, че преценката дали допуснатата нередовност не е съществена и позволява издаването на наказателно постановление на основание чл. 53, ал. 2 ЗАНН, или се касае за съществено процесуално нарушение, което налага прекратяване на административнонаказателното производство, е предоставена единствено на наказващия орган⁷. В Решение № 194 от 12.02.2025 г. по адм. н. д. № 3452/2024 г. на РС – Пловдив, пък е отбелязано, че в резултат на констатирани съществени нарушения на процесуалните правила при издаване на процесния АУАН, включително и некоректно посочване на нарушената норма, на основание чл. 54, ал. 1, т. 7 от ЗАНН, правилно е издадена мотивирана резолюция, с която е прекратено административнонаказателното производство.

Нещо повече. В ЗАНН не съществува процедура по „отмяна“, „анулиране“ или замяна на АУАН с друг, защото същият не подлежи на оспорване пред административнонаказващия орган или съда по аргумент от чл. 53, ал. 2 и чл. 58д от ЗАНН и съдържа фактически констатации, които или са верни, или не, т.е. веднъж съставен, АУАН не подлежи на „отмяна“, „анулиране“ или замяна на АУАН с друг при никакво положение. Обобщено казано, разпо-

⁶ Тази норма намира приложение само и единствено когато нарушението е от такова естество, че не може да бъде санирано по никакъв начин, като например неподписан от актосъставителя АУАН, при който на практика няма такъв, съответно и административнонаказателно производство, непредявен на нарушителя АУАН, липса на всякакви свидетели при хипотезите на чл. 40, ал. 1 – 3 от ЗАНН в АУАН и т. н. – вж. Решение № 343 от 26.06.2024 г. по адм. н. д. № 305/2024 г. на РС – Русе.

⁷ Вж. в този смисъл и Решение № 4 от 5.02.2025 г. по адм. н.д. № 130/2024 г. на РС – Първомай, в което е посочено и че в ЗАНН не е предвидена възможност актосъставителят сам да отстрани допуснатата нередовност в АУАН, като състави нов такъв, без да изпраща преписката на наказващия орган и в хода на вече образувано административнонаказателно производство, което не е било прекратено.

редбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН не е средство за преодоляване на пороци в АУАН, включително и неправилна правна квалификация на извършеното нарушение, а способ за прекратяване на изначално опорочено административнонаказателно производство, чиито пороци са непреодолими по реда на чл. 52, ал. 2 или чл. 53, ал. 2 от ЗАНН⁸. Тази хипотеза е подобна на хипотезата за упражняване на косвен съдебен контрол върху административни актове, които не подлежат на пряк контрол. От друга страна, разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН действително не е средство за преодоляване на пороци в АУАН, тъй като в този случай административнонаказващият орган не отменя акта за установяване на нарушение, а единствено взема становище относно неговата редовност, за да може да се произнесе по въпроса относно прекратяване на съответното административнонаказателно производство. По този начин би се избегнало необосновано нарушаване правата на гражданите, едноличните търговци и юридическите лица с налагането на административни наказания и имуществени санкции чрез наказателни постановления, които изначално е ясно, че подлежат на отмяна. Тоест административнонаказващият орган има дадена от законодателя възможност да прекрати *по своя инициатива и преценка* производството⁹.

1.3. Разпоредбата на чл. 53, ал. 2 ЗАНН също може да бъде посочена като пример за уреждане на хипотеза, при която се упражнява косвен *административен* контрол. За разлика от чл. 54, ал. 1, т. 7 ЗАНН, в който случай административнонаказващият орган трябва да установи наличието на съществен порок (съществено нарушение на процесуалните правила) в АУАН, за да е налице основание за прекратяване на производството, то в случая на чл. 53, ал. 2 ЗАНН органът трябва да установи, че АУАН не е засегнат от съществен или пък е засегнат от незначителен порок, за да може да издаде наказателно постановление. Както правилно е посочил съдът в Решение № 66 от 5.07.2025 г. по адм. н. дело № 556/2024 г. на РС – Смолян, в административнонаказателното производство установяването на всички правнозначими факти, касаещи извършването на нарушението, дееца, неговата вина, смекчаващите и отегчаващи вината обстоятелства, следва да се извърши **служебно** от

⁸ Вж. Решение № 343 от 26.06.2024 г. по адм. н. д. № 305/2024 г. на РС – Русе.

⁹ Решение № 17 от 10.01.2025 г. по адм. н. д. № 4486/2024 г. на РС – Бургас.

наказващия орган, съобразно вменената му за изпълнение право-раздавателна дейност.

1.4. В чл. 52, ал. 4 ЗАНН пък изрично е посочено, че преди да се произнесе по преписката, наказващият орган проверява акта с оглед на неговата законосъобразност и обоснованост. Разпоредбата на чл. 52, ал. 4 ЗАНН създава процесуално задължение на наказващия орган, преди да се произнесе по преписката с акт по чл. 53, ал. 1 ЗАНН, да извърши проверка за законосъобразност и обоснованост на АУАН¹⁰. С други думи той не може да пристъпи към издаването на наказателно постановление, преди да извърши преценка на законосъобразността и обосноваността на АУАН. В този смисъл въпросът относно законосъобразността на АУАН се явява преюдициален за изхода на съответното административнонаказателно производство. За да се обезпечи издаването на законосъобразно и правилно наказателно постановление, АУАН, въз основа на който се издава същото, трябва да бъде законосъобразен¹¹. Но ако наказващият орган установи, че АУАН е засегнат от съществен порок, изходът на административнонаказателното производство ще бъде различен – то следва да бъде прекратено с мотивирана резолюция.

2. Особен поглед върху правомощието на областния управител да упражнява контрол по законосъобразността на актовете на органите на местно самоуправление и местна администрация. Пряко и „косвено“ оспорване

Във връзка с проучването на въпроса за косвения *административен* контрол малко по-подробно следва да бъде анализирано правомощието на областния управител, на основание чл. 31, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията¹² (ЗА), да упражнява контрол по законосъобразността на актовете на органите на местно

¹⁰ Решение № 12 от 25.08.2025 г. по адм. н. д. № 62/2025 г. на РС – Чепеларе.

¹¹ С Решение от 18.12.2017 г., постановено по АНД № 1208/2017 г. по описа на РС – Габрово, съдът е отменил процесното наказателно постановление, като е посочил, че наказващият орган е пристъпил към издаване на наказателно постановление, без да извърши проверка за законосъобразност на съставения АУАН, пренасяйки въведения порок и в наказателното постановление.

¹² Обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., последно доп. ДВ, бр. 81 от 3.10.2025 г.

самоуправление и местна администрация. Съгласно чл. 32, ал. 2 ЗА областният управител, от една страна, може **да отменя** незаконосъобразни актове на кметовете на общини, като се самосезира по своя преценка или когато е сезиран с жалба срещу акт на кмет, а от друга – **да оспорва** незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация¹³ (ЗМСМА).

По силата на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА областният управител, в изпълнение на задължението за упражняване на контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, може **да върне** незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет или **да ги оспорва** пред съответния административен съд. На основание чл. 45, ал. 5 ЗМСМА на кмета на общината също е предоставена възможност за връщане за ново обсъждане на незаконосъобразните актове на общинския съвет или за оспорване на същите пред административния съд. Освен това на основание чл. 147, ал. 2, във връзка с чл. 16 от АПК и прокурорът може да оспори пред съда законосъобразността на един административен акт. От горецитираните разпоредби е видно, че броят на публичните органи, които по силата на закона (без да доказват интерес) имат правомощието да оспорят пред съда законосъобразността на решенията на общинските съвети, е определен изчерпателно¹⁴. За целите на настоящото изследване обаче вниманието ще бъде съсредоточено конкретно върху възможността, с която разполага областният управител да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет, но преди това ще бъде разгледана възможността, с която същият разполага, да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини.

2.1. Разпоредбата на чл. 93, ал. 4 АПК предвижда, че административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител, а съгласно чл. 45, ал. 1 от специалния ЗМСМА актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго. От съдържанието на горепосочените разпо-

¹³ Обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., последно доп. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., в сила от 6.09.2025 г.

¹⁴ Определение № 2203 от 25.02.2016 г. по адм. д. № 1713/2016 г. на ВАС.

редби следва, че в производство по оспорване на акт на кмет на община по административен ред компетентен да разгледа жалбата е съответният областен управител. Тази компетентност е законово определена и е изключение от правилото за субординация. С тези разпоредби законодателят е преценил, че за целите на контрола между различните власти – централна и местна, е необходимо да допусне оспорване на актовете на кмета пред областния управител независимо от факта, че областният управител не е горестоящ на кмета административен орган¹⁵.

Областният управител не е горестоящ административен орган на кмета на общината. Те не са в йерархическа зависимост помежду си. И областните управители, и кметовете на общини са териториални органи на изпълнителната власт, но те не са в една и съща структура. Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика, и се определя с решение на Министерския съвет¹⁶. Кметът, от своя страна, е орган на изпълнителната власт в общината и се избира от населението на съответната община¹⁷, която пък е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление¹⁸. От изложеното следва, че взаимоотношенията между кмет на община и областен управител не са в класическата форма на подчинение на един административен орган на

¹⁵ Решение № 9317 от 13.07.2020 г. по адм. д. № 14818/2019 г. на ВАС, VII отд. В Определение № 14079 от 20.12.2016 г. по адм. д. № 12914/2016 г. на ВАС, III отд. обаче е прието, че оспорването на актовете на кмета на общината по административен ред пред областния управител представлява случай на оспорване на акт на долустоящ административен орган пред горестоящ административен орган в смисъла на Глава шеста на АПК, като: „Основните правила на административното правораздаване, развити в тази глава, уреждат оспорването на административните актове на кмета на общината да бъде пред областния управител, а отношенията между тези два органа са уредени като при обжалване на акт на долустоящ орган пред горестоящ“.

¹⁶ Вж. чл. 29, ал. 1 и ал. 3 от Закона за администрацията.

¹⁷ Вж. чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от Закона за администрацията.

¹⁸ Вж. чл. 2, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

друг. Този извод не се променя от предвиденото в разпоредбата на чл. 45, ал. 1 ЗМСМА¹⁹.

Областният управител има правомощие да се произнася по актове на кметове на общини при оспорването им по административен ред в съответствие с чл. 45, ал. 1 ЗМСМА, освен ако в закон е предвидено друго. В съответствие с чл. 93, ал. 4 АПК административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител, който упражнява административен контрол по изрична разпоредба на специален закон и се различава от тази на йерархическия административен контрол, упражняван от по-горестоящия административен орган. Съотношението между нормите на АПК и тези на ЗА и ЗМСМА, уреждащи упражняването на административен контрол от страна на областния управител, са в съотношение общ към специален закон, като приоритет имат нормите на специалните закони, а общият се прилага, доколкото липсва специална уредба²⁰. В общата хипотеза горестоящият административен орган има правомощието да се произнася не само по законосъобразността, но и по целесъобразността на оспорения пред него административен акт. В приложимата специална хипотеза областният управител е компетентен да се произнася само по законосъобразността на актовете на кмета на общината. След отмяната на акта областният управител няма правомощие да решава въпроса по същество, като замести кмета на общината²¹.

От гореизложеното следва, че в специалната хипотеза на чл. 45, ал. 1 ЗМСМА, във връзка с чл. 93, ал. 4 АПК, областният управител упражнява административен контрол за законосъобразност на актовете на кмета на общината. Нещо повече. Този контрол се явява **пряк административен** контрол за законосъобразност, предвид правомощието на областния управител **да отмени** съответния незаконосъобразен акт на кмета на община. В това специално производство по оспорване акт на кмет на община по административен ред пред областния управител няма пречка последният да упражни **косвен административен** контрол за законосъ-

¹⁹ Вж. Решение № 1763 от 4.02.2011 г. по адм. д. № 7016/2010 г. на ВАС; Решение № 2402 от 6.03.2015 г. по адм. д. № 8657/2014 г. на ВАС, IV отд.

²⁰ Решение № 4655 от 12.04.2010 г. по адм. д. № 10387/2009 г. на ВАС.

²¹ Определение № 5644 от 25.04.2014 г. по адм. д. № 2327/2014 г. на ВАС – VIII отд.

образност като неразделна част от компетентността му да се произнесе по жалбата срещу конкретния акт на кмет. С други думи за да се произнесе по основателността на жалбата, областният управител следва да вземе становище по въпроса относно законосъобразността на друг административен акт, който не е основен предмет на конкретното производство, но е от значение за изхода на спора – главен предмет на това производство. Най-типичният пример би бил, когато оспорената заповед на кмет на община е издадена на основание незаконосъобразна разпоредба от (общинска) наредба, противоречаща на нормативен акт от по-висока степен. В този случай заповедта на кмета ще бъде лишена от годна правна основа и следва да бъде призната за незаконосъобразна.

Интересни мотиви е изложил съдът в Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд., образувано по касационна жалба срещу решението на първоинстанционния съд, пред който предмет на съдебен контрол е била заповед на кмет, издадена на основание чл. 44, ал. 2 ЗМСМА, във връзка с чл. 35, ал. 6 от ЗОБС²², представляваща крайният акт в административната част на сложния фактически състав по провеждане на публичен търг за продажба на недвижим имот – частна общинска собственост. ВАС е намерил за недопустим упражнението от първата инстанция косвен контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търг, по повод инцидентно оспорване, относимо към нарушения при откриване на процедурата, в главното производство, свързано с класирането. Върховните съдии са приели, че косвен съдебен контрол в производство, което има за предмет друга заповед – вече за определяне на спечелилия търга, е недопустим. В тази връзка е прецизирано следното: „...по своята правна същност всяка заповед за откриване на процедура (независимо дали е търг, конкурс, обществена поръчка и др.) не е част от процедурата по издаване на друг акт, а е самостоятелно властническо волеизявление на административен орган. Заповедта представлява административен акт, който може да бъде оспорен от лицата, които имат правен интерес“²³.

²² Закон за общинската собственост, обн. ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., в сила от 1.06.1996 г., последно доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.

²³ Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд.

По отношение на последно цитираните мотиви от горепосоченото Решение № 6888 от 8.06.2020 г. по адм. дело № 2761/2020 г. на ВАС, IV отд. следва да бъде отбелязано, на първо място, че същите, изглежда, влизат в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 21, ал. 5 АПК. Ако това обстоятелство обаче бъде оставено настрана, то тези мотиви по същността си са правилни. Поне що се отнася до казаното, че всяка заповед за откриване на процедура е самостоятелно властническо волеизявление на административен орган и представлява административен акт. От друга страна, крайният акт, с който приключва производството – в случая заповедта за определяне спечелилия търга, не може да бъде преценяван изолирано и отделно от предхождащите го властнически волеизявления, всяко от които със собствено значение. Макар и самостоятелни административни актове, предхождащите крайния акт, волеизявления все пак са взаимосвързани, като по-ранният от тях обуславя издаването на следващия, а всички заедно последователно водят до издаването на крайния акт, с който приключва съответната процедура. С други думи предхождащите крайния акт властнически волеизявления представляват елементите на своеобразна „верига“ от административни актове, чийто естествен завършек е този краен акт. И ако някой от тези елементи се окаже дефектен (незаконосъобразен), този недостатък неминуемо би се отразил на крайния резултат (акт).

Като се има предвид последно изложеното, връщайки се на конкретния казус, следва, че изводът на съда за недопустимост на косвения съдебен контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търг, в производството по оспорване заповедта за определяне на спечелилия търга, е неправилен. Съответно, в случай че заповед на кмет, издадена на основание чл. 44, ал. 2 ЗМСМА, във връзка с чл. 35, ал. 6 ЗОБС, бъде оспорена по административен ред пред областния управител, последният в това производство би могъл да упражни косвен *административен* контрол върху заповедта на кмета, с която е наредено да се проведе търгът.

Областният управител би могъл да упражни косвен *административен* контрол и в случаите, при които пред него е оспорен актът, с който кметът се е произнесъл по отправено до същия искане за издаване на индивидуален административен акт. Тук кме-

тът следва да установи кои факти и обстоятелства са от значение за издаването на конкретния акт, като изложи фактически и правни съображения в тази връзка и с кои факти и обстоятелства, установени преди това, той е длъжен да се съобрази. Това е необходимо, за да се извърши преценка следва ли органът, сезиран с искането, да се счита обвързан от задължителната сила на издадени в други производства административни актове, или следва да извърши самостоятелно инцидентен контрол за законосъобразност на тези актове. В случай че областният управител намери, че такъв инцидентен контрол е допустим, той би могъл сам да го извърши, с оглед установяване на релевантните обстоятелства²⁴. Такъв би бил случаят, когато кметът е сезиран с искане за издаване на карта по образец съгласно чл. 99а от ЗДвП²⁵.

От друга страна, в Решение № 9755 от 4.07.2012 г. по адм. д. № 5446/2012 г. на ВАС, VII отд. е прието за невъзможно административният орган да извършва инцидентен контрол относно актове, издадени от други административни органи, и да се произнася по тяхната действителност и законосъобразност, като според съда: *„В пределите на правомощията си органът следва да провери попълнена ли е документацията с изискуемите документи и да реши кои от тях ще цени и кои не и в зависимост от тази преценка да упражни правата си...“*

Така и в Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд. е посочено, че в хипотезата на чл. 39, ал. 6 ЗОБС административният орган дължи произнасяне при условията на обвързана компетентност и следва да издаде заповед, спазвайки точно определената рамка относно основните реквизити, при които ще се сключи договорът за предоставяне право на ползване. Нарушаването на изискването за издаване на

²⁴ Вж. в тази връзка Решение № 4979 от 21.04.2017 г. по адм. д. № 625/2016 г. на ВАС, III отд., по което съдът е разгледал случай на оспорване решението на административен орган, с което е отказано издаване на съответно разрешително, и допустимостта в тази хипотеза да бъде осъществен инцидентен съдебен контрол за законосъобразност, но по аналогия изводите на съда биха могли да намерят съответно приложение и за разглежданите в настоящия труд случаи на косвен административен контрол.

²⁵ Закон за движението по пътищата, обн. ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., в сила от 1.09.1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., в сила от 6.09.2025 г.

заповед, съобразена с разпоредените с решението на общинския съвет изисквания, според съда води до материалноправна некомпетентност на административния орган. По отношение законосъобразността на процесното решение на общинския съвет в горепосоченото съдебно решение изрично е отбелязано, че: „*Инцидентен контрол за законосъобразност на влязъл в сила административен акт е недопустим и на още по-силно основание това не може да стори друг административен орган, който е разполагал с възможност да оспори решението както по общия ред, предвиден в Административнопроцесуалния кодекс, така и по реда на специалната процедура по оспорване на решение на общински съвет, предвидена в Закона местното самоуправление и местната администрация*“²⁶.

Що се отнася до последно цитираните мотиви от Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд., то същите са неправилни от две страни. От една страна, неправилен е като цяло изводът на съда за недопустимост на инцидентния контрол за законосъобразност на влязъл в сила административен акт, който извод влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България²⁷ (КРБ). В Решение № 14 от 4.11.2014 г. на КС на РБ по к. д. № 12/2014 г. Конституционният съд изрично е посочил, че чрез въвеждането на необжалваемост по чл. 120, ал. 2 КРБ законодателят не може да изключи възможността за съдебна защита срещу нищожните административни актове. Според конституционните съдии изключението по чл. 120, ал. 2 КРБ не може да осуетява възможността засегнатите лица да се позовават пред съда на нищожността на административния акт. Косвеният (инцидентен) съдебен контрол по отношение на актовете и действията на административните органи е форма на съдебен контрол за законност по смисъла на чл. 120, ал. 1 КРБ, при който съдът, независимо от вида на разглеждания правен спор и приложимия процесуален ред, извършва преценка за законност на административните актове и действия, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването²⁸.

²⁶ Решение № 5387 от 22.05.2025 г. по адм. д. № 2120/2025 г. на ВАС, IV отд.

²⁷ Обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., последно изм. ДВ, бр. 66 от 6.08.2024 г.

²⁸ Решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г. на КС на РБ.

Като форма на съдебен контрол за законност на актовете на административните органи, упражняван от съда, когато това е необходимо за осъществяване на правораздаването, допустима по отношение на неподлежащите на пряко оспорване административни актове, косвеният съдебен контрол следва да бъде допустим и по отношение на влезлите в сила като неоспорени административни актове, поне що се отнася до тяхната валидност.

От друга страна, административен орган, който е разполагал с възможност да оспори решение на общински съвет по реда на специалната процедура, предвидена в ЗМСМА, но не го е сторил, и който, конкретно що се отнася до правомощията на областния управител, упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, не би следвало да бъде лишен от възможността да упражни **косвен административен** контрол върху конкретно решение на общински съвет, като вземе становище относно неговата законност, когато това е необходимо условие, за да се произнесе **пряко** по законосъобразността на акт на кмет на община.

2.2. По-интересно да бъде разгледано е второто от горепосочените правомощия на областния управител, на основание чл. 31, ал. 1, т. 5 и чл. 32, ал. 2, изр. 1 от ЗА, във връзка с чл. 45, ал. 4 ЗМСМА, а именно: да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, като областният управител може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет **или** да оспорва същите пред съответния административен съд. Тук следва да бъде отбелязано, че съгласно чл. 45, ал. 3 ЗМСМА актовете на общинските съвети могат да се оспорват по съдебен (а не по административен ред) пред съответния административен съд. Нормата, като специална, изключва общата норма на АПК за обжалване по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган, доколкото предвижда специална процедура за **оспорване** в полза на областния управител²⁹. От съдържанието на горесцитираните разпоредби следва, че правомощието на областния управител по упражняване контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети може да бъде реализирано посредством две алтернативни възможности: или чрез **връщане** на незаконосъобразните актове за ново обсъж-

²⁹ Определение № 7376 от 4.07.2025 г. по адм. д. № 6940/2025 г. на ВАС, IV отд.

дане в общинския съвет, или чрез **оспорване** на същите пред съответния административен съд. По този начин законодателят е спазил принципа за разделение на властите при регламентиране на начините за взаимен контрол. Тези правомощия на областния управител включват преценка за законосъобразност на актовете на общинския съвет³⁰.

2.2.1. Съгласно чл. 144 КРБ областният управител има правото да осъществява контрол за законосъобразност върху актове на органите на местно самоуправление, като сезира административния съд по реда на чл. 45 ЗМСМА за отмяна на незаконосъобразни актове на общински съвети. Това е така, тъй като съдът, а не областният управител има правомощието да се произнесе по законосъобразността на решение на общинския съвет в производството по чл. 32, ал. 2 ЗА и чл. 45, ал. 4 ЗМСМА³¹. В този смисъл е и приетото от Общото събрание на колегиите във ВАС Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г. на ВАС, съгласно което областният управител може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА, във връзка с чл. 32, ал. 2 ЗА. В мотивите на горесцитираното ТР № 5 от 10.12.2008 г. е посочено следното: *„В чл. 144 от Конституцията на Република България е залегнала възможността централните държавни органи и техните представители по места да осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, когато това е предвидено със закон. Следователно целта на законодателя е била, за да бъде гарантирано законосъобразното упражняване на предоставените на органите на местното управление със закон правомощия, актовете на същите да подлежат на контрол по отношение на изискванията за компетентност, спазването на административнопроцесуалните правила и съответните материалноправни норми при издаването им. Тази възможност е предвидена в чл. 32, ал. 2 ЗА...“*³².

³⁰ Вж. Определение № 9635 от 13.10.2025 г. по адм. д. № 9581/2025 г. на ВАС, III отд.; Определение № 1472 от 30.01.2012 г. по адм. д. № 544/2012 г. на ВАС, III отд.

³¹ Определение № 1824 от 25.02.2022 г. по адм. д. № 1333/2022 г. на ВАС, III отд.

³² Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк. д. № 20/2007 г. на ВАС.

В случая трябва да бъде взето предвид обстоятелството, че се касае за отношения между разнородни по своя характер органи – областния управител като орган на държавно управление (орган на изпълнителната власт), от една страна, и общинския съвет като орган на местно самоуправление, от друга. Оттук следва, че областният управител не се явява по-горестоящ административен орган по смисъла на чл. 93, ал. 1 АПК. Следователно той не разполага и с правомощията на такъв, визирани в разпоредбата на чл. 97 АПК, а именно: да се произнася по същество относно законосъобразността на актовете, приети от съответните общински съвети. По отношение на тях е допустим съдебният контрол за законосъобразност³³.

Изводът е, че при упражняване на контрол за законосъобразност посредством първата (оспорване незаконосъобразните актове на общинските съвети пред административния съд) от двете алтернативни възможности областният управител всъщност провежда **пряко оспорване** на законността на конкретен административен акт на общински съвет, като твърди, че същият е незаконосъобразен, и желае съдът да се произнесе по съществуващото на този спор. Тук окончателната преценка за законосъобразност се извършва от съответния административен съд, пред който е заявено съответното обжалване посредством постановяване на съдебно решение по съществото на спора. Такава преценка не може да бъде направена от областния управител, при положение че същият няма процесуална възможност за произнасяне по същество относно актовете на общинския съвет³⁴. Съдът, а не областният управител, има правомощието да се произнесе по законосъобразността на решението на общинския съвет в производство по чл. 32, ал. 2 ЗА и чл. 45, ал. 4 ЗМСМА³⁵.

2.2.2. Малко по-особена се явява втората (връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет) от двете алтернативни възможности за упражняване на контрол за законосъобразност от областния управител. Върнатият за ново об-

³³ Вж. в този смисъл Определение № 949 от 13.06.2008 г. по адм. дело № 271/2008 г. на Административен съд София-област, VII с.

³⁴ Пак там.

³⁵ Вж. в този смисъл Определение № 570 от 12.01.2012 г. по адм. д. № 16103/2011 г. на ВАС, III отд.; Определение № 4078 от 7.04.2008 г. по адм. д. № 12379/2007 г. на ВАС и Определение № 360 от 11.01.2007 г. по адм. д. № 9572/2006 г. на ВАС.

съждане в общинския съвет незаконосъобразен акт не е отменен със заповедта за връщането му, а само е спряно неговото изпълнение (съответно действието на подзаконовия нормативен акт), на основание чл. 45, ал. 7 ЗМСМА, до новото произнасяне на общинския съвет³⁶. Заповедта, с която областният управител връща на общинския съвет издаден от него акт за преразглеждане, не представлява решение на по-горестоящ административен орган в процедура по оспорване на издаден административен акт по административен ред. За разлика от актовете на кмета, областният управител няма правомощие да отменява незаконосъобразни актове на общинските съвети, а може, след преценка за незаконосъобразност, да върне акта за преразглеждане на общинския съвет. Правомощието на областния управител е само правна възможност, предоставена му по силата на специалния закон, с оглед упражняване на контрол за законосъобразност, а не задължение за произнасяне на горестоящ административен орган по реда на АПК³⁷.

И тук, както при оспорване на незаконосъобразни актове на общинските съвети пред административния съд, областният управител не разполага с правомощие сам да отмени съответния административен акт. При тази втора, алтернативна възможност за упражняване контрол за законосъобразност областният управител може, след преценка за незаконосъобразност, само да върне за ново обсъждане в общинския съвет въпросния незаконосъобразен акт. Правният ефект от реализиране на тази възможност се проявява единствено в спиране изпълнението на индивидуалните и на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. Върнатият за ново обсъждане акт не влиза в сила и може да бъде оспорен пред административния съд, ако в съответния срок общинският съвет не се произнесе по него (чл. 45, ал. 7 и ал. 8 от ЗМСМА).

Въпросът, който следва да бъде поставен в случая, е каква е правната същност на тази разновидност на правомощието на областния управител да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, изразяваща се във „връщане“ за ново обсъждане в общинския съвет. Разпоредбата на чл. 45, ал. 4,

³⁶ Определение № 738 от 28.01.2022 г. по адм. д. № 11710/2021 г. на ВАС, VII отд.

³⁷ Решение № 7602 от 10.07.2023 г. по адм. д. № 11754/2022 г. на ВАС, VI отд.

изр. 3 ЗМСМА използва израза „*оспорване*“, като от начина, по който е формулирана същата, може да се заключи, че използваният израз се отнася както до прякото оспорване пред административния съд, така и до „*връщането*“ за ново обсъждане в общинския съвет. И чл. 32, ал. 2 ЗА предвижда, че областният управител може да „*оспорва*“ незаконосъобразните актове на общинските съвети по реда на ЗМСМА. Това навежда на извода, че областният управител провежда **оспорване** както когато пряко *обжалва* незаконосъобразните актове на общинските съвети пред административния съд, така и когато *връща* същите за ново обсъждане.

За какъв тип „оспорване“ от страна на областния управител обаче се касае в този втори случай, след като общинският съвет може да отмени, да измени или да приеме повторно върнатия за ново обсъждане акт, но може и да не се произнесе по него? Преценката дали да преразгледа въпроса и да отмени, измени или да приеме повторно върнатия за ново обсъждане акт е предоставена на общинския съвет, като за същия липсва правен интерес да оспорва заповедта на областния управител. Контролът на областния управител включва преценка за законосъобразност на върнатия акт, която същият упражнява при условията на оперативна самостоятелност. Правилността на тази преценка не подлежи на съдебен контрол³⁸. При несъобразяване със заповедта му областният управител може да отнесе въпроса за решаване пред съответния съд, който да се произнесе по спора за законосъобразност на акта на общинския съвет³⁹.

Като се има предвид изложеното дотук, би могъл да се направи обоснованият извод, че при упражняването на контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети посредством връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане областният управител всъщност провежда своеобразно **косвено оспорване** на тези актове. Това е така, тъй като, на първо място, областният упра-

³⁸ Определение № 9247 от 9.07.2009 г. по адм. д. № 9117/2009 г. на ВАС. В Определение № 12832 от 20.12.2023 г. по адм. д. № 11974/2023 г. на ВАС, III отд. обаче съдът приема обратното: „*Разпоредбата на чл. 32, ал. 3 от ЗА предвижда възможност за съдебно обжалване на заповедите на областния управител по ал. 1 и ал. 2, с оглед на което изводът на първоинстанционния съд за необжалваемост на оспорената заповед на областния управител е неправилен*“.

³⁹ Определение № 5538 от 28.04.2010 г. по адм. д. № 5061/2010 г. на ВАС.

вители връща за ново разглеждане съответния акт на общинския съвет с писмо, а не със заповед, както същият процедира при оспорване на актовете пред административния съд. На второ място, преди съответният акт да бъде върнат за ново обсъждане, областният управител извършва преценка относно законосъобразността на този акт, резултатът от която е определящ за изхода на осъществявания в този случай контрол. Ако областният управител намери конкретния акт за законосъобразен, той не би следвало да предприема последващи действия относно неговото оспорване. Но ако в резултат от осъществената преценка актът бъде намерен за незаконен, тази констатация би послужила единствено като основание въпросният акт да бъде върнат за ново разглеждане. В този случай областният управител не разполага с правомощие да се произнесе по същество относно законосъобразността на акта на общинския съвет. Така извършената от областния управител, в условията на оперативна самостоятелност, преценка за законосъобразност, на трето място, не е обвързваща за общинския съвет. Последният на свой ред разполага с възможност за преценка дали да преразгледа върнатия за ново обсъждане акт, или да не се произнася по връщането (оспорването). Това е недопустимо при оспорване на незаконосъобразен акт пред съда, по отношение на който важи т. нар. забрана за отказ от правосъдие (чл. 127 АПК). На последно място, дори общинският съвет да се произнесе относно върнатия за ново обсъждане акт, като го отмени, измени или го приеме повторно, той ще го стори с административен, а не с правораздавателен акт, с какъвто се произнася съдът по съществото на спора относно законосъобразността на пряко оспорения акт.

3. Относно т. нар. „косвено административно отменяване“

В по-ранната правна литература е било писано за т. нар. „административна неприложимост“. Така доцент Бончо Бончев е разгледал въпроса за неприлагането на един правилник (или наредба) от административен орган от гледна точка на това дали органът, който го е издал, може да откаже приложението му в даден случай. Доцент Бончев приема, че на този въпрос следва да се отговори отрицателно, тъй като всички правилници и наредби са задължителни както за органа, който ги издава, така и за лицата, за които същите се отнасят, макар да са допустими изключения за отделни

случаи. Той разглежда въпроса за административната неприложимост и от гледна точка на това дали административните органи, на които е възложено конкретното приложение на правилника, могат да откажат неговото приложение при незаконност. В този случай доцент Бончев различава две хипотези. Ако се касае за правилник, който урежда служебна материя, той трябва да бъде изпълнен, дори и да е незаконен, което се налага от йерархическата подчиненост във вътрешната администрация. Ако обаче се касае за едно публично-задължително правило, което се прилага от един правен орган, на който е законно дадена компетентност за това, то административното неприлагане на незаконното правило трябва да се допусне. Това е така, тъй като в този случай органът, който прилага правилото, не действа като йерархически подчинен, а като самостоятелно компетентен⁴⁰.

Интересното е, че доцент Бончев пише и за т. нар. „косвено административно отменяване“, което е налице, когато един по-нов правилник мълчаливо отменява (или изменява) предшестващ правилник. Косвеното административно отменяване (или изменяване) може да бъде извършено не само от органа, който е издал правилника, но и от друг, по-висш орган, посредством един, издаден от него, правилник по същата материя⁴¹. Основната разлика, която се откроява между административната неприложимост и косвеното административно отменяване, е, че докато при първата се касае за временно спиране действието на едно незаконно (публично-задължително) правило за конкретния случай, чрез неговото неприлагане, то при второто става въпрос за окончателно преустановяване действието на един правилник, който не е задължително да е бил незаконен, чрез неговата мълчалива отмяна.

Един от основните принципи в правото е, че по-късно приета норма от същия ранг отменя предшестващата, ако ѝ противоречи.

⁴⁰ **Бончев, Б.** Закон и правилник. Общият административен акт в системата на българското, немското и френското публично право (Фототипно издание). С., ИК „Петко Венедиков“ (Bonchev, B. Zakon i pravilnik. Obshtiyat administrativen akt v sistemata na balgarskoto, nemskoto i frenskoto publichno pravo (Fototipno izdanie). S., IK „Petko Venedikov“), 2024, с. 298 – 299.

⁴¹ Пак там, с. 272 – 273.

Съгласно чл. 11, ал. 3 ЗНА⁴² отмяната на нормативен акт е необходимо да се извърши с изрична разпоредба на нов акт. Независимо от това обаче възможността за мълчалива отмяна не е само доктринално, а и позитивноправно понятие, което не само се е утвърдило в практиката по правоприлагането, но е намерило и нормативен израз. Такава мълчалива отмяна предвижда сега действащата Конституция на Република България по отношение разпоредбите на заварени от нея закони, които ѝ противоречат – аргумент от § 3, ал. 1 от ПЗР на КРБ. Съгласно чл. 13, ал. 1 ЗНА актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяване на закона съобразно обсега на отменяването му. В този смисъл следва да се тълкува и прилага разпоредбата на ал. 2 от същия този чл. 13 ЗНА, съгласно която новият закон може да разпoredи да останат временно в сила всички или някои разпоредби на акта по прилагане на отменения закон, ако те са съвместими с разпоредбите на новия закон⁴³.

Случаи на т. нар. „косвено административно отменяване“ могат да бъдат открити и понастоящем. Така например Върховният административен съд е имал възможност да се произнесе по оспорване на заповед на Председателя на Народното събрание (НС) на Република България (РБ), издадена на основание чл. 9, ал. 2 и чл. 15 от ЗДВ⁴⁴. В Определение № 1035 от 30.01.2024 г., постановено по адм. дело № 5696/2023 г. на ВАС, IV отд., съдът е намерил, че оспореният акт има характер на подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 АПК, тъй като съдържанието на процесната заповед инкорпорира общозадължителни правила за поведение, т.е. правни норми, които са адресирани до неопределен и неограничен брой адресати и се прилагат нееднократно. Съдът обаче е приел, че към датата на депозиране на жалбата този подзаконов нормативен акт не е част от действащото право, тъй като след процесната заповед е издадена последваща такава от Председателя на НС. Последващата заповед не съдържа изричен текст за отмяна на

⁴² Закон за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 5.11.2016 г.

⁴³ Вж. Особено мнение на съдията Йордан Константинов по Решение № 11453 от 28.10.2016 г. по адм. дело № 14525/2015 г. на ВАС, I отд.

⁴⁴ Закон за „Държавен вестник“, обн. ДВ, бр. 89 от 6.10.1995 г., в сила от 6.11.1995 г., последно изм. ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г., в сила от 1.01.2024 г.

предходната, но според върховните съдии следва да се приеме, че е налице мълчалива отмяна, тъй като тя урежда същите обществени отношения. Ето защо е направен извод, че липсва предмет на обжалване и процесната заповед не може да бъде проверявана дори за нищожност.

Горесцитираното Определение № 1035 от 30.01.2024 г., постановено по адм. дело № 5696/2023 г. на ВАС, IV отд., е оставено в сила с Определение № 4516 от 11.04.2024 г. по адм. дело № 2338/2024 г. на ВАС, петчленен състав – I колегия, в което е отбелязано, че съдът не може да отмени или прогласи нищожност на подзаконов нормативен акт, който вече не се прилага и е изгубил своето значение поради издаването на друг със същото съдържание, който урежда същите отношения и действа след изрично посочена в него дата. Мълчаливата отмяна на заповедта с друга със същото съдържание прави оспорването недопустимо, тъй като атакуваният акт е лишен от правно действие⁴⁵. Петчленният състав на ВАС е достигнал до следния извод: *„Видно от съдържанието на последващата заповед ... на Председателя на НС на РБ не е налице изрична отмяна на разпореденото ... или на актът в цялост. Въпреки това с издаването на последващи заповеди ... в които има разпоредба със същото съдържание, действието на обжалваната част от заповедта е отменена. Практиката познава случаи, при които въпреки липсата на изрична отмяна се счита, че издадените впоследствие актове, които уреждат същите отношения, отменят предходните. Този принцип е в сила от римското право, като се приема, че новият по време закон отменя стария“*⁴⁶.

В Решение № 1730 от 14.02.2024 г. по адм. дело № 1535/2023 г. на ВАС, VIII отд., анализирайки разпоредбата на чл. 15, ал. 3 ЗНА, съдът е написал, че принципното положение е, че приетата норма

⁴⁵ В тази връзка, следва да бъде посочено процесуалното правило по чл. 193, ал. 2 АПК (нова – ДВ, бр. 63 от 2025 г., в сила от 5.08.2025 г.), съгласно което при отмяна на оспорения подзаконов нормативен акт или на част от него след подаване на жалбата съдът се произнася по оспорването, когато прилагането на акта до неговата отмяна засяга субективни права, свободи или законни интереси на някоя от страните. Горепосочената разпоредба обаче по-скоро има предвид случаите на изрична отмяна.

⁴⁶ Определение № 4516 от 11.04.2024 г. по адм. дело № 2338/2024 г. на ВАС, петчл. състав – I колегия.

от същия ранг по-късно отменя предшестващата, ако ѝ противоречи, но задължението на правораздавателните органи да прилагат по-високия по степен акт не означава мълчалива отмяна на по-ниския по степен акт поради изискването за правна сигурност⁴⁷. От друга страна, в Решение № 12488 от 21.10.2014 г. по адм. дело № 1251/2014 г. на ВАС, III отд. е казано, че отмяната на нормативен акт се осъществява само с изрична правна норма, но на следващо място се допълва следното: *„Дори да се сподели излаганото в теорията мнение, според което е възможна мълчалива отмяна на нормативен административен акт, и в този случай е необходимо да се установи, че новият нормативен акт съдържа различни по същностности си предвиждания от тези, които са действали до момента“*⁴⁸.

4. Понятието за „косвен административен контрол“ в правната доктрина и съдебната практика

4.1. В българската правна доктрина и съдебна практика въпросът за упражняването на косвен административен контрол, може да се каже, е съвсем бегло разгледан. Професор Кино Лазаров посочва като правно средство за отстраняване недействителността на административните актове и игнорирането (незачитането, пренебрегването) на нищожния акт от адресата му и от всяко друго заинтересовано лице или от държавен орган. Според него нищожният административен акт може да бъде игнориран и от всеки държавен орган (и не само може, но и трябва), когато от това зависи решаването на поставен пред него въпрос. Например нищожният акт може да бъде игнориран от органа, който трябва да осигури неговото изпълнение⁴⁹. В тази връзка в Решение № 825 от

⁴⁷ Вж. в този смисъл: Решение № 11214 от 16.11.2023 г. по адм. дело № 1245/2021 г. на ВАС, III отд.; Решение № 414 от 16.01.2023 г. по адм. дело № 5856/2022 г. на ВАС, петчленен състав – II колегия; Определение № 1188 от 9.02.2022 г. по адм. дело № 547/2022 г. на ВАС, петчленен състав – II колегия, в което изрично е отбелязано, че способите за отмяна на закон са два: формално – с нов, който казва изрично, че отменя предшестващия, и **мълчаливо**, когато последващият закон е несъвместим с предния или го изпразва от съдържание.

⁴⁸ Така и Решение № 8988 от 27.06.2014 г. по адм. дело № 58/2014 г. на ВАС, III отд.

⁴⁹ **Лазаров, К.** Недействителност на административните актове. С., Феней (Lazarov, K. Nedeystvitelnost na administrativnite aktove. S., Feneya), 2000, с. 92 – 93. Вж. и **Лаза-**

4.04.2013 г. по адм. д. № 603/2013 г. на АС – Варна, XXIX с., е посочено, че: „*Липсата на изпълнително основание е процесуална пречка за образуване на изпълнително производство и предприемане действията по изпълнение на основание чл. 282, ал. 1, т. 3 АПК ... В случая обезсилването по право на изпълнителното основание е било процесуална пречка за започване на изпълнително производство и предприемане на действия по изпълнение на посочения административен акт. Изпълнителното производство е било недопустимо предвид липсата на изпълнително основание, което обуславя нищожност на извършените действия от частен съдебен изпълнител*“. По горецитираното дело съдът е осъществил косвен контрол на процесната заповед за отчуждаване и след като е установил, че същата не е годно изпълнително основание, за да се предприеме изпълнение срещу административния орган, е обявил нищожност на действията на частен съдебен изпълнител по образуване на изпълнително дело и предприетото изпълнение. По същата логика не би следвало да има пречка органът по изпълнението да осъществи проверка за валидност на един индивидуален или общ административен акт с оглед установяване наличието на годно изпълнително основание по чл. 268, т. 1 АПК, за да се образува и предприеме изпълнение. Ако в резултат на тази проверка бъде установено, че съответният индивидуален или общ акт е нищожен, то органът по изпълнението не трябва да го зачита, тоест той следва да го игнорира, като прекрати изпълнителното производство на основание чл. 282, ал. 1, т. 3 АПК. В противен случай рискува извършените от него изпълнителни действия впоследствие да бъдат признати за нищожни.

По мнението на професор Лазаров не може да се откаже на адресатите и на другите заинтересовани правни субекти правото да преценяват действителността на административните актове, които засягат техните права или законни интереси, и когато тези актове наистина са нищожни – да ги игнорират, да не ги зачитат, да откажат да ги изпълнят, или казано по-общо, да откажат да се съобразят с тях. Да се приеме противното означава да се отрече самата правна фигура на нищожния административен акт, самата идея за

нищожността и на практика нищожният акт да се превърне ако не в действителен, то поне в унищожаем и да му се придаде изпълнителна сила⁵⁰.

4.2. Въпросът за упражняването на косвен *административен* контрол е обсъждан и в съдебната практика, макар и твърде рядко. Така в Решение от 15.07.2010 г. по адм. дело № 222/2010 г. на АС – Стара Загора, е посочено, че областният управител, основавайки доводите си за незаконосъобразност на процесното решение на допуснато нарушение на чл. 60, ал. 1 ЗОБС, е извършил недопустим косвен *административен* контрол за формалната законосъобразност и изрядност на акт за общинска собственост, като по този начин е иззел изрична компетентност на друг орган. В Решение № 10130 от 10.11.2022 г. по адм. д. № 7543/2021 г. на ВАС, I отд. пък е казано, че председателят на Държавната комисия по хазарта не разполага еднолично с правомощието да извършва на практика последващ инцидентен косвен *административен* контрол за законосъобразност на нейните влезли в сила решения, с които са създадени права и задължения на отделен правен субект⁵¹. В Решение № 176 от 27.06.2022 г. по к. а. н. д. № 131/2022 г. на АС – Стара Загора, съдът е приел, че в производствата по ЗАНН административнонаказващият орган няма правомощие да осъществява инцидентен контрол за законосъобразност по отношение на предписанията по чл. 190а, ал. 1, т. 3 ЗВ⁵². А в Решение № 7732 от 11.06.2009 г. по адм. дело № 4468/2009 г. на ВАС съдът е коментирал правомощието на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) да не приложи вътрешно-правна норма, ако същата е в противоречие с общностното право, стига това противоречие да бъде констатирано **в мотивите** на решението на КЗК.

В Определение № 968 от 29.01.2024 г. по адм. д. № 706/2024 г. на ВАС, VIII отд. се посочва, че заповедта за възлагане на ревизия по чл. 112, ал. 1 ДОПК⁵³ не подлежи на обжалване отделно от реви-

⁵⁰ Пак там.

⁵¹ Вж. в този смисъл и Решение № 1856 от 20.02.2023 г. по адм. д. № 2841/2022 г. на ВАС, I отд.

⁵² Закон за водите, обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.01.2000 г., последно изм. ДВ, бр. 104 от 5.12.2025 г., в сила от 28.11.2025 г.

⁵³ Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г., последно изм. ДВ, бр. 65 от 08.08.2025 г.

зионния акт (чл. 113, ал. 4 ДОПК), нито подлежат на пряк съдебен контрол и следващите заповеди, с които се изменя първоначалната такава за възлагане на ревизия. Съдът по горепосоченото адм. дело обаче е отбелязал следното: „*Тези заповеди подлежат на косвен съдебен контрол в производствата по обжалване по административен и съдебен ред на издадените ревизионни актове, които слагат край на ревизионното производство*“⁵⁴. Освен това че в случая се касае за специфична хипотеза на упражняване на косвен съдебен контрол върху заповедта за възлагане на ревизия и последващите заповеди, с които се изменя първоначалната такава, в производството по съдебно обжалване на ревизионния акт, то тук се поставя и въпросът относно упражняването на косвен *административен* контрол върху заповедта за възлагане на ревизия (и последващите заповеди за нейното изменение) в производството по административно обжалване на издадения ревизионен акт.

4.3. Въпросът относно възможността един административен орган да игнорира административен акт, когато същият влиза в противоречие с правото на ЕС, е бил предмет на разглеждане и от Съда на ЕС. По дело C-103/88 *Fratelli Costanzo*⁵⁵ едно от отправените до Съда запитвания е било дали общинският орган е бил оправомощен или задължен да не зачете националните разпоредби, които противоречат на разпоредба на Общността, или това правомощие или задължение принадлежи единствено на националните съдилища. В Решение на Съда от 22 юни 1989 г. по дело C-103/88 *Fratelli Costanzo* е постановено, че административните органи, в това число и общинските, са подчинени на същото задължение като национален съд да прилагат разпоредбите на правото на ЕС и да се въздържат от прилагане на разпоредби на националното за-

⁵⁴ Определение № 968 от 29.01.2024 г. по адм. д. № 706/2024 г. на ВАС, VIII отд. Вж. в този смисъл и Определение № 8901 от 26.09.2023 г. по адм. д. № 8349/2023 г. на ВАС, I отд., в което се казва, че заповедта за възлагане на ревизия или заповедта за нейното изменение не представляват индивидуални административни актове, които да подлежат на самостоятелно обжалване, а само на косвен контрол при обжалване на ревизионния акт.

⁵⁵ Case C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA vs Comune di Milano* [1989] ECR 01839, ECLI:EU:C:1989:256.

конодателство, които им противоречат⁵⁶. Освен това в Решение на Съда (голям състав) от 12 януари 2010 г. по дело C-341/08 *Petersen*⁵⁷ Съдът е посочил, че всички органи на администрацията са подчинени на задължението да зачитат предимството на общностното право⁵⁸.

5. Проявления на косвен административен контрол в чуждестранни правни системи

Проблемът за упражняването на косвен административен контрол е познат и на чуждестранните правни системи. Във Федерална република Германия въпросът дали един административен орган може да откаже да приложи норма, която той счита за незаконосъобразна, е бил и продължава да бъде предмет на обсъждане в теорията и практиката. Основната цел е да се намери „прозрачно“ решение, което да гарантира еднакъв подход към въпроса в подобни случаи. Понастоящем решението е почти изяснено, макар подробностите все още да подлежат на обсъждане⁵⁹.

Възприет е подход, съгласно който следва да се прилагат същите процедури, както в случаите, при които се предполага, че са

⁵⁶ В тази връзка Съдът на ЕС е посочил, че би било противоречиво да се постановява, че едно лице може да се позовава на разпоредби на директива, които отговарят на съответните условия, в производства пред националните съдилища, когато търсят произнасяне срещу административните органи, и въпреки това да приеме, че тези органи не са задължени да прилагат разпоредбите на директивата и да се въздържат от прилагане на разпоредби от националното законодателство, които им противоречат. – Вж. Case C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA vs Comune di Milano* [1989] ECR 01839, ECLI:EU:C:1989:256, para. 31.

⁵⁷ Case C-341/08 *Domnica Petersen vs Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* [2010] ECR I-00047, ECLI:EU:C:2010:4.

⁵⁸ По-конкретно е посочено, че обстоятелството, че преди влизането в сила на съответните разпоредби на правото на ЕС разглежданите в главното производство национални разпоредби вече са съществували, както и че тези разпоредби не предвиждат възможност за националния съд да не ги приложи в случай на несъвместимост с общностното право, не е релевантно. – Вж. Case C-341/08 *Domnica Petersen vs Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* [2010] ECR I-00047, ECLI:EU:C:2010:4, para 80.

⁵⁹ Вж. Stelkens, U. Hierarchy of norms, *iura novit curia* and no need to plea for indirect review of administrative action. The strictly German legal point of view. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe*. Routledge, London and New York, 2023, 114 – 116.

налице незаконосъобразни инструкции. И така: ако държавен служител стигне до заключението, че една норма, която трябва да приложи, може да е незаконосъобразна, той трябва да поиска инструкции от по-горестоящия орган. Последният може да стигне до същото заключение и да отнесе въпроса до по-горестоящия орган и т.н. Накрая от правителството зависи да реши (и да поеме отговорност за това) дали: (1) не вижда никакъв проблем (и по този начин инструктира администрацията да приложи нормата); (2) ще инициира процедура за изменение на въпросната норма; (3) ще инициира производство за пряк съдебен контрол върху нормата по съответния законов ред, или (4) ще упражни правомощията си за правен надзор по отношение на общините (ако се касае за общински *Satzung*⁶⁰), и т.н. Кое решение да бъде взето зависи от набора от възможности за въздействие върху формата и съдържанието на въпросната норма⁶¹.

Съгласно Глава 11, чл. 14 от шведския Инструмент на правителството (*Regeringsform*), ако съд намери, че една разпоредба противоречи на норма на Основния закон или на друг, по-висш нормативен акт, разпоредбата не трябва да бъде прилагана. Същото важи, ако е било допуснато съществено нарушение на законоустановена процедура при приемането на разпоредбата⁶². Аналогична разпоредба е предвидена в Глава 12, чл. 10 от шведския Инструмент на правителството (*Regeringsformen*) и по отношение на публичните органи. Горепосочените разпоредби относно съдеб-

⁶⁰ На български език терминът *die Satzung* може да бъде преведен като: **1. устав**; **2. pl подзаконови нормативни актове** (на публичноправни юридически лица): *правилници и наредби*. – Вж. **Дормишев, Х.** Немско-български юридически речник. С., Хейзъл (Dormishev, H. Nemsko-balgarski yuridicheski rechnik. S., Heyzal), 2000, с. 238.

⁶¹ **Stelkens, U.** Hierarchy of norms, *iura novit curia* and no need to plea for indirect review of administrative action. The strictly German legal point of view. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review...* p. 115.

⁶² Когато издават общи административни актове, административните органи не се подчиняват на никакви общи правни изисквания за посочване на мотивите за решението. Все пак административният орган трябва да съблюдава някои общи разпоредби, когато приема административни актове. – Вж. **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe.* Routledge, London and New York, 2023, 198 – 218, 211 – 212.

ния контрол се прилагат за нормативни актове и наредби, приети от правителството, както и наредби (общии административни актове), приети от административни органи или общини⁶³. Ако административен съд (или друг контролен орган) намери, че административна разпоредба (или друга правна норма) противоречи на Конституцията или на по-висша разпоредба, във всяко от описаните отношения, разпоредбата може да не бъде приложена в конкретния случай. Съдът не е компетентен да отмени или измени разпоредбата. Контролните правомощия в случая са ограничени до страните в производството⁶⁴.

Подобно на общите административни актове, в Кралство Швеция индивидуалните административни решения могат да бъдат предмет на инцидентна преценка в случаите, свързани с тяхното приложение, както и в рамките на производство за обезщетение за вреди срещу държавата или община⁶⁵.

На първо място, косвен контрол върху едно индивидуално административно решение може да бъде упражнен, когато същото е послужило като правно основание за издаването на друго (последващо) административно решение. Ако органът (административен орган или съд), който провежда косвения контрол, намери, че въпросното решение е незаконосъобразно, той може да реши да не го приложи в конкретното производство. Последното няма да доведе до изменение или отмяна на инцидентно преценяваното решение. Обаче ако пороците са явни, оспореното индивидуално реше-

⁶³ Larsson, T. The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe*. Routledge, London and New York, 2023, p. 210.

⁶⁴ Ibid., p. 212.

⁶⁵ Също така, едно индивидуално административно решение може да бъде предмет на косвена проверка и във фазата на изпълнението. Възможно е Изпълнителната агенция, по искане на Данъчната агенция, да приведе в изпълнение плащането на данъци, или същият орган, по искане на местния строителен комитет, да предостави съдебна помощ по отношение на разрушаването на сграда. В подобни случаи съществува известна възможност за органа по изпълнението да упражни контрол върху съответното решение. Обаче интензивността на проверката зависи от това дали решението се изпълнява от административен орган или съд. – вж. Larsson, T. The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review ...*, p. 215.

ние може да бъде игнорирано като „нищожно“⁶⁶. Такива са случаите, при които въпросното решение е засегнато от съществен процесуален или материален порок. В подобни случаи съдът или друг орган може да постанови т. нар. „обявяване на нищожност“ (*nullitetsforklaring*). Такова „обявяване“ не води до отмяна на решението, а само до установяване, че същото никога не е съществувало и следователно е лишено от правен ефект⁶⁷.

Конституцията на Република Сърбия⁶⁸ (Ustav Republike Srbije) пък, в допълнение към съдебния контрол, предвижда вид извънсъдебен косвен контрол на общи юридически актове. Правителството може временно да спре действието на местен подзаконов акт, докато Конституционният съд се произнесе относно съответствието му с Конституцията и съответните закони. Правителството трябва да инициира производството пред Конституционния съд в петдневен срок от временното спиране (чл. 192 от Конституцията на Република Сърбия)⁶⁹.

⁶⁶ **Stromberg, H., B. Lundell.** *Allmän förvaltningsrätt*. 27th edition, Liber, 2018, p. 83. q. v.: **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe*. Routledge, London and New York, 2023, 198 – 218, p. 214.

⁶⁷ **Larsson, T.** The indirect review of administrative action in Sweden. Control and judicial protection. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review...* 213 – 214. В шведската правна литература е посочено, че следва да бъде извършена цялостна преценка в конкретния случай, като се имат предвид следните параметри: първо, трябва да се прецени естеството на порока. Формалният порок е по-вероятно да бъде счетен за очевиден и следователно да доведе до нищожност, отколкото материалният порок. Второ, от значение е естеството на решението. Ако то е благоприятно, трябва да се изисква повече, за да се счете същото за невалидно. Трето, трябва да се вземат предвид последиците от нищожността. Ако последиците биха били във вреда на лицето, налице са основания съответното решение да не бъде обявено за невалидно. – *Ibid.*, 214 – 215, p. 215, footnote 81.

⁶⁸ http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Constitution_%20of_Serbia_pdf.pdf

⁶⁹ **Cucic, V.** Hitting not only the target. The indirect review of administrative action in Serbia and Croatia. – In: Eliantonio, M., D. C. Dragos (editors). *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty in Europe*. Routledge, London and New York, 2023, p. 162.

III. Заключение

В заключение следва да бъде посочено, че институтът на косвения контрол за законосъобразност на административните актове не се изчерпва единствено с косвения (инцидентен) *съдебен* контрол, а обхваща и аналогичната дейност, осъществявана от административните органи при изпълнение на техните правомощия, именувана в настоящото изследване „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“. Същият би могъл да намери проявление в производството по издаване на административни актове, в производството по оспорване на административни актове по административен ред, а също и във фазата на изпълнението. Особено значима е ролята на косвения *административен* контрол в административнонаказателното производство, в което резултатът от преценката за законосъобразност на акта за установяване на административно нарушение, осъществена от административнонаказващия орган, е определящ за начина, по който следва да приключи производството – дали същото да бъде прекратено с мотивирана резолюция или да бъде издадено наказателно постановление.

Освен това, както се установи в настоящото изследване, в българската правна действителност са налични и други, специфични правни „явления“, като т. нар. „косвено административно отменяване“, изразяващо се най-общо в мълчаливата отмяна на подзаконов нормативен акт от последващ нормативен акт, уреждащ същите отношения по нов начин, различен от действалия до момента. Така, без да е отменен изрично по-рано издаденият подзаконов нормативен акт, така да се каже, „мълчаливо“ изгубва своето правно значение. В настоящото изследване се установи също така, че при упражняването на контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети посредством връщане на незаконосъобразните актове за ново обсъждане областният управител провежда т. нар. „косвено“ оспорване на тези актове. Посочените „явления“ обаче са специфични и по своята правна същност се отличават от същностните характеристики на разглеждания в настоящото изследване „косвен *административен* контрол“, или „инцидентен контрол за законосъобразност, осъществяван *по административен ред*“.

Въпросът за упражняването на косвен *административен* контрол е твърде важен и неговото детайлно проучване би имало огромно значение както за развитието на правната теория, за законосъобразното упражняване на правомощията от административните органи, така също и за съдебната практика в посока намаляване на делата срещу незаконосъобразни административни актове.

Гореизложеното идва да покаже, че косвеният (инцидентен) контрол за законосъобразност на административните актове, осъществяван от административните органи, представлява значимо и ефикасно правно средство за проверка и установяване (не)законосъобразност на административните актове и има самостоятелно място в българската правна действителност. Освен това институтът на косвения *административен* контрол за законосъобразност е проучен, анализиран и прилаган на практика и в чуждестранните правни системи. Въпреки че същият неминуемо следва да бъде съобразен с особеностите на конкретната правна действителност, то няма пречка да бъдат подбрани добрите практики от чуждестранния опит по този въпрос.

Косвеният *административен* контрол за законосъобразност представлява самостоятелен правен институт със собствено значение, ефикасност и мисия в българската правна действителност. Неговата роля в модернизацията на административните производства пред административните органи и за развитието на съдебната практика по въпроса за упражняването на косвен (инцидентен) контрол в съдебния процес се очаква да бъде все по-значима в бъдеще.