

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ”
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
БЛАГОЕВГРАД**

ВАНЯ КОСТАДИНОВА ВЪЛКАДИНОВА

**СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ НОРМАТИВНИ
АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ
СЪВЕТИ**

АВТОРЕФЕРАТ

**На дисертационен труд за присъждане на образователна и
научна степен „доктор” по Професионално направление 3.6.
Право /Административно право и административен процес/**

Научен ръководител: проф. д-р Мария Славова

**Благоевград
2014**

Председател на научното жури:
Проф. д-р Мария Славова

Рецензенти:
Проф. д-р Иван Стоянов
Проф. д-р Любен Караниколов

Членове на научното жури:
Проф. д-р Добри Димитров
Доц. д-р Евелина Димитрова

**Защитата ще се проведе на 21.10.2014 г. от 15.00 ч., зала 302,
УК №6, ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград.**

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Значимост на изследването

Съдебният контрол върху нормативните административни актове на общинските съвети е най-важната гаранция за защита правата на гражданите в отношенията им с местната власт. Въпреки значимостта на проблематиката, в българската административно-правна книжнина липсва цялостно и задълбочено изследване по темата. С настоящия дисертационен труд се прави опит да се запълни тази празнина.

С присъединяването на Република България към Европейската общност обхватът и съдържанието на съдебния контрол върху нормативните актове на общинските съвети придобиха качествено нови измерения. Едва ли ще е пресилено да се твърди, че по естествен път, поради строгата си специфика, административното правосъдие, относимо към актовете на местните „парламенти“, се обособи като самостоятелен дял в общото административно правораздаване. Без претенции за изчерпателност, в изложението са разкрити основните характеристики и спорни моменти в съдебния контрол върху нормативните актове на общинските съвети.

В хода на изграждане на “една Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта”, правото на нормотворчество на органите на местно самоуправление по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт добива все по-важно значение за управлението на обществените дела. Засилената роля на общинските съвети в съвременните условия, възложените им реални отговорности в процеса на управление на местните дела, широката автономия и правомощия за изпълнението на тези отговорности поражда необходимостта от анализ на текущото състояние на процеса по разработване и приемане на нормативни административни актове от общинските съвети, потребността от усъвършенстване на нормотворческата им дейност в съответствие със Стратегията на Съвета на Европа за добро управление на местно равнище. Тази потребност е

обусловила актуалността и избора на тема на дисертационното изследване.

Актуалността на изследването на дисертацията се дължи на факта, че дава за първи път цялостен правен анализ на въпросите, свързани със същността, видовете, подготовката и приемането на нормативни административни актове от общинските съвети и същността на съдебния контрол на съдебния контрол за тяхната законосъобразност. Анализът на практиката на нормотворческата дейност на общинските съвети и на съдебната практика при осъществяване на контрола за нейната законосъобразност има елементи на научна новост. Актуалността на изследването се определя и от направените предложения за промяна на законодателството в областта.

2. Предмет, цел и задачи на дисертационното изследване

Предмет на дисертационния труд е съдебният контрол за законосъобразност върху нормативните административни актове на органите на местно самоуправление. Предметът на изследването е актуален, с оглед нормотворческата активност на общинските съвети и значението ѝ за местните интереси. Изследването обхваща всички основни проблеми, свързани с материалноправната и процесуалноправна уредба на процеса по изготвяне, приемане и контрол от съда върху нормативните административни актове на общинските съвети.

Основната цел на дисертационния труд е чрез научен анализ на действащото законодателство, съдебната практика, теоретичните трудове и емпиричния материал да се изследва същността на нормативните административни актове на общинските съвети, условията и реда за изготвянето им, участието на гражданите в този процес, окончателното им приемане от общинските съвети, същността и значението на административното правосъдие за нормотворчеството по места, субектите с право на оспорване на нормативни административни актове, основанията за оспорването им пред съда, последиците на съдебното решение по дела за обявяване на нищожност и/или отмяна на нормативни административни актове на общинските съвети.

3. Методологическа, нормативна, теоретическа и емпирична основа на изследването

В труда са използвани общонаучни и специални методи за провеждане на научни изследвания, като нормативния, формално-логическия, историческия и сравнителноправния, методите на индукция и дедукция. Използвани са също и способите за тълкуване в правото – граматическо, логическо, систематическо, разширително, логически способности за преодоляване на празноти в правото – аналогия на правото, правоприлагане с аргумент на противоположното.

За разработване на труда е направен анализ на действащи разпоредби от Конституцията на Република България, Европейската харта за местно самоуправление, Закона за нормативните актове, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Административнопроцесуалния кодекс и други нормативни актове, имащи в различна степен отношение към разглежданата проблематика.

В изследването са взети под внимание законодателството, съдебната практика и научните публикации до 1 май 2014 г.

Теоретичната основа на изследването е изградена върху анализа и обобщението на научните разработки в областта на местното самоуправление, административното нормотворчество на общинските съвети, съдебния контрол върху административните актове и нормативните административни актове. Независимо от постиженията в изследванията на отделни автори в правната наука, цялостно, самостоятелно изследване на правните проблеми на съдебния контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети няма.

По повод изложеното в дисертацията са разгледани отделни решения на Върховния съд, на Върховния административен съд и на редица административни съдилища по административни дела.

4. Научна новост на труда

Представеният труд представлява опит за цялостно изследване на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, след законодателните промени с приемането на

Административнопроцесуалния кодекс през 2006 година. Основните научни приноси на дисертационния труд могат да бъдат очертани в следните насоки:

- разгледана е същността и видовете нормативни административни актове на общинските съвети.

- анализирана е нормотворческата компетентност на общинските съвети по действащото законодателство.

- изведени са критерии за отграничаване на отделните видове нормативни административни актове на общинските съвети.

- обособени са по групи и са изследвани характеристикните белези на приеманите от общинските съвети наредби по чл. 7, ал. 2 ЗНА и тези по чл. 8 ЗНА.

- разгледани са основанията за оспорване на нормативните административни актове на общинските съвети.

- анализирано е действието на съдебното решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са последиците от неизпълнение на съдебно решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са възможните хипотези на настъпили вреди от нормативен административен акт на общински съвет и отговорността за тяхното обезщетяване.

В дисертационния труд се правят и следните предложения *de lege ferenda* за усъвършенстване на законодателството:

На първо място, компетентността на общинските съвети да уреждат със своите актове неуредени отношения от местно значение налага широка представителност на местните общности в процеса на изготвяне и приемане на нормативни административни актове като гаранция за тяхната ефективна защита. Свободата на общинските съвети да регулират първично с наредбите по чл. 8 ЗНА обществени отношения с местно значение налага още в процеса на формулиране на съдържанието на нормативните актове и съдържачите се в тях юридически предписания да бъде гарантирано отчитането на обществените нагласи посредством задължително обществено обсъждане на

проекта, което следва да бъде признато изрично от закона като необходима стъпка в нормотворческия процес. Анализът на съдебната практика показва, че са немалко случаите, в които общинските съвети не спазват задължението да оповестят проекта за нормативен административен акт заедно с мотивите. Това дава основание за предложение *de lege ferenda* за изрична правна уредба в ЗМСМА, която да отстрани тази порочна практика в нормотворческия процес и да гарантира процеса на общественото обсъждане на проектите за нормативни административни актове, приемани от общинските съвети. Тази правна уредба следва да доразвие принципите на откритост и съгласуваност – двата водещи принципа на обществената дискусия. Още по-наложително е идеята, заложена в чл. 26, ал. 1 ЗНА да бъде доразвита по институционален път, като се създадат гаранции за легитимност при изработването на наредбите по чл. 8 ЗНА от общинските съвети.

Второ, при действащото законодателство, за приемане на нормативни административни актове от общинските съвети е достатъчно обикновено мнозинство. За да се постигне по-голяма представителност на местната общественост в този процес са нужни гласовете на мнозинството общински съветници. Удачно е за окончателното приемане на нормативни административни актове от общинските съвети да се въведе изискване за квалифицирано мнозинство – повече от половината от общия брой на общинските съветници. Квалифицираното гласуване е подходяща форма съдържащите се в нормативните административни актове на общинските съвети юридически предписания да се доближат до потребностите на местната общественост, които съдебният контрол не винаги може да защити. От обхвата му е изключена целесъобразността при уреждането на въпроси от местно значение, което придава още по-голяма тежест на онези процесуални изисквания на нормотворческия процес, които целят да обезпечат съответствието на нормативния акт със специфичните местни интереси. Квалифицираното мнозинство би било тяхна гаранция.

Трето, законодателят не е предвидил изискване за обнародване на нормативните административни актове на

общинските съвети, с което да свързва влизането им в сила. Анализът на практиката на различните общински съвети показва противоречия в начините за разгласяване на приеманите от тях нормативни административни актове, които създават затруднения при определяне на деня, в който гласуването и съдържанието на акта са публично разпространени, за да започне предвидения в чл. 5, ал. 5 КРБ 3-дневен срок за влизането им в сила. Тази неопределеност може да доведе до неедновременното влизане в сила на нормативния административен акт в различните населени места на общината. В тази област е нужно усъвършенстване на ЗМСМА чрез изрична правна регламентация на мястото и начина на публикуване на текстовете на нормативните административни актове на общинските съвети - примерно чрез публикуването им в официален вестник на съответната община.

Четвърто, следва да се разграничат правомощията на органите на местното самоуправление и местната администрация, като автономността на местната изпълнителна власт бъде стабилизирана чрез възможността, при издаване на индивидуални административни актове, за косвен контрол за съответствие на нормативен административен акт на общински съвет с нормативни актове от по-висока степен.

Пето, за повишаване ефективността на административния контрол за законосъобразност върху индивидуални административни актове, издавани въз основа на нормативни административни актове на общинските съвети може да се признае изрично компетентност за косвена преценка на нормативния административен акт от по-горестоящите органи, което от своя страна може да има за последица, в определени случаи, отпадането на нуждата от съдебна защита.

Шесто, косвеният съдебен контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети създава предпоставки за непоследователност и противоречия в съдебната практика, която може да има за последици неравно третиране на едни и същи лица, адресати на нормативен административен акт, в сходни случаи. Тази противоречива преценка и противоречива съдебна практика дава основание за *de lege ferenda* за ограничаване правомощията на съдилищата за осъществяване на

косвен съдебен контрол върху нормативни административни актове само на основания, водещи до нищожност. Друга алтернатива е въвеждането на някаква форма на контрол, като се предоставят, например, правомощия на Върховния административен съд да дава заключения за законосъобразността на един или друг нормативен административен акт на органи на централната изпълнителна власт и на местното самоуправление, задължителни за правораздавателните органи (*de lege ferenda*).

Седмо, законът не посочва условията, от които следва да се ръководи съда при упражняване на правомощието си по чл. 190, ал. 1 АПК да постанови спиране действието на нормативен административен акт на общински съвет. Спиране действието на нормативен административен акт на общински съвет има отлагателен ефект с непредвидими последици за местните интереси, което налага законодателят изрично да дефинира предпоставките, при които съдът може да “постанови друго” в хипотезата на чл. 190, ал. 1 АПК.

Осмо, зад отречения с разпоредбата на чл. 190, ал. 1 АПК суспензивен ефект на жалба срещу нормативен административен акт стои защитата на обществения интерес. Това правило не следва да търпи изключения, каквото е предвиденото в чл. 45, ал. 4 ЗМСМА за спиране действието на нормативни административни актове на общинските съвети при оспорване от областния управител. Нужно е да се уеднаквят последиците на жалбата за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети от заинтересовани лица и организации и тези на оспорването им от областния управител.

Девето, *de lege ferenda*, чрез изменение и/или допълнение на чл. 304 АПК, е наложително да се предвиди възможност за прилагане на санкции за неизпълнение на съдебни решения по дела за оспорване на нормативни административни актове от общинските съвети по примера на административнонаказателната отговорност на юридически лица или на колективните органи по чл. 290, ал. 1 АПК, с оглед съществуващата тенденция на неизпълнение на задължението за съобразяване със съдебното решение.

Десето, когато общинският съвет, макар да е овластен от закона, не упражни нормотворческата си компетентност, а упражняването ѝ е обвързващо, е възможно неиздаването на нормативен административен акт да причини вреди. Когато законова разпоредба признава по принцип дадено право, като предоставя на общинския съвет властта да определи техническите условия за упражняването на това право чрез издаване на нормативен административен акт, неупражняването на компетентността ще е основание за търсене на обезщетение за настъпилите вреди от невъзможността да бъде то упражнено. В тази насока следва да се усъвършенства законодателството в областта на отговорността на държавата и общините за вреди – ЗОДОВ, като се признае възможност за търсене на обезщетение при бездействие на общински съвет да изпълни произтичащото си от закон задължение да приеме нормативен административен акт.

5. Обем и структура

Дисертацията е с обем 212 страници, включително съдържанието и библиографията на цитираната литература.

Структурата на съдържанието е обусловена от целта и задачите на изследването и включва въведение, четири глави, заключение и библиография на използваната литература. Главите съдържат параграфи и точки, в които са обособени тематично въпроси, свързани с разглеждането на изследвания предмет.

6. Практическо значение на труда

Прегледът на действащата правна уредба на нормотворчеството на общинските съвети и съдебния контрол за съответствие на нормативните административни актове на общинските съвети със закона ще даде възможност да се очертаят необходимите насоки и конкретни предложения за усъвършенстване на тази основна форма от дейността на местните органи на самоуправление и на правораздавателните органи. На основата на критичен анализ на правната уредба и практика позволява да се направят основни изводи и предложения *de lege ferenda* за промени в материалния и процесуален закони.

Несъмнено е и практическо измерение на проблематиката. Въпросите, които възникват в правната доктрина и в практиката при прилагането на законодателството в изследваната област, са многобройни. Наред с анализа на позитивноправната уредба, теорията и предложенията *de lege ferenda*, дисертационният труд е приоритетно насочен към практиката. Въпросът как гражданите най-адекватно да защитят и гарантират своите нарушени права от незаконосъобразните актове на общинските съвети е централен за разработката.

Предложените разрешения в дисертационния труд могат да служат при прилагане на законодателството, уреждащо нормотворческия процес на органите на местно самоуправление, основанията за оспорване на нормативните административни актове на общинските съвети, правомощията на съда и последиците на съдебното решение.

От практическа полза са и предложенията *de lege ferenda*, които законодателят може да съобрази при бъдещо усъвършенстване на правната уредба на нормативните административни актове на общинските съвети. Направените предложения могат да способстват за подобряване подготовката, разглеждането и приемането на нормативни административни актове от общинските съвети и да улеснят и повишат ефективността на съдебния контрол за тяхната законосъобразност. Проучването може да допринесе за развитие на понятието за правото на общинските съвети на нормотворчество в съвременните условия.

СЪДЪРЖАНИЕ НА ТРУДА

I. ВЪВЕДЕНИЕ

II. ГЛАВА ПЪРВА. НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

Глава първа е посветена на същността и видовете нормативни административни актове на общинските съвети, като е проследено историческото развитие на местното самоуправление в България и различните теории за същността на административното нормотворчество.

В параграф 1: “Историческо развитие на местното самоуправление в България”, е разгледано възникването и развитието на местното самоуправление в България.

Началото на децентрализация и централизация при управлението и самоуправлението на органите на местната власт е поставено след Освобождението с Конституцията на Българското княжество, приета на 16.04.1879 г. Търновската конституция въвежда модела на административно-териториалното деление, като основа на административна децентрализация и самоуправление на окръжия, околии, общини. По силата на чл. 3 от гл. I “За територията на Княжеството” на Конституцията: “Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особенъ законъ ще се изработи за наредбата на това административно деление върху началата за самоуправление на общините”. Идеята на учредителите е била местното самоуправление да бъде най-широко застъпено в общината. Тя е в основата и на приетия на основание чл. 3 от Конституцията на Българското княжество Закон за административното деление на Княжеството от 1880 г. При действието на Конституциите от 1947 година и 1971 г. идеята за местното самоуправление е запазена, но формално. Постепенно се налага изпълнително-разпоредителния характер на общинската власт. Народните съвети са били подчинени на централната администрация. При действието на Закона за народните съвети от 1951 г., народният съвет и неговият изпълнителен комитет са местни органи на държавната власт, чиито актове са издавани в съгласие с изискванията на по-горните органи на държавната власт и над тях се е упражнявал контрол за законосъобразност и целесъобразност.

Разделението на властите и децентрализацията на местното самоуправление са възстановени с Конституцията на Р България и Закона за местното самоуправление и местната администрация от 1991 г. Общинската власт е автономна по отношение на държавната. Общинският съвет е орган на местно “законодателство”, чието нормотворчество е обект на изследване в настоящата работа.

В исторически план наредби, които са имали същата правна характеристика, каквато имат и наредбите на общинските съвети при действието на законодателството след приемането на Конституцията от 1991 г., са познати при действието на Конституциите от 1947г. и 1971 г. Това са наредбите по чл. 12а от Закона за народните съвети от 1951 г., с които народните съвети са уреждали първично обществени отношения.

В параграф 2: “Понятие за нормативен административен акт”, е разгледано понятието за административен акт по действащото законодателство и в административноправната теория, за да бъде пояснено понятието за нормативен административен акт. Проследено е исторически в законодателството т.нар. “законодателно наместничество”. Обърнато е внимание на различните теории за същността на нормативните административни актове. Целта на анализа е да се очертаят специфичните особености на създаваните от общинските съвети нормативни административни актове – като актове, които регулират обществените отношения, възникващи в процеса на организация и функциониране на местното самоуправление и имат ограничено териториално действие.

Между различните определения за административен акт в правната наука се очертава господстващото схващане, според което административният акт е волеизявление на орган на публична власт, което създава правни последици за гражданите и при нужда може да бъде наложено с принуда. Това което го отличава от юридическите актове в областта на частното право е, че в основата му лежи упражняването на публична власт. Чрез тази власт държавата очертава рамката на общия интерес, в която частноправните субекти могат да развият своята дейност.

В българската правна доктрина се поддържа теорията за същността на нормативните административни актове като административни и във формален и в материален смисъл. Господстващо е мнението, че нормотворчеството на органите на изпълнителната власт не е “законодателна функция” във формален и материален смисъл, а част от общата правоприлагаща дейност на административните органи. Законът е израз на първичната, суверенната, оригиналната власт в държавата – la

volonte' ge'ne'rale, която не е обусловена от по-висше основание или утвърждаване, а е начало на всяко правно основание или правно утвърждаване, и която няма нормативно определено предметно съдържание. Подзаконовият нормативен акт, напротив, не е израз на тази власт, а на едно упражнено право, което е нормативно производно и което има повече или по-малко нормативно определено предметно съдържание. Изпълнителната власт не е оригинерна, първична власт, а е конституционно или законно обусловена и се свежда към упражняването на права или изпълнението на задължения, които Конституцията или законите създават. Нормативният административен акт, който е израз именно на тази власт, следователно не може да бъде закон в материален смисъл.

Нормотворчеството на органите, овластени от Конституцията и законите да издават юридически актове с нормативно съдържание, се определя от българската административноправна теория като вторично, под което се разбира уреждане на материя, която е законодателно регламентирана и която се конкретизира втори път посредством издаването на подзаконов нормативен акт. За определянето на дейността по издаване на подзаконови нормативни актове по този начин, се изхожда от основната функция на техните норми да дадат допълнителна характеристика на общата законова норма по начин, който да улесни нейното приложение.

На вторичния характер на съдържащите се в тези актове правни норми указва и изискването на чл. 75, ал. 4 АПК във всеки нормативен акт да се посочва правното основание за неговото издаване. "Целта на конкретизацията на абстрактните законови норми посредством подзаконови актове е не да се създадат индивидуални разпореждания за всяка възможна конкретна хипотеза, а хипотезата, диспозицията и санкцията на законовата разпоредба да се допълнят с детайли, под формата също на правни норми, с абстрактен характер, приложими към неопределен брой адресати, които да спомогнат за по-точната индивидуализация на правното правило за поведение". В този смисъл нормите са вторични, защото се създават във връзка с една вече съществуваща норма и с цел нейната детайлизация и

конкретизация, в изпълнение на закона и за приложение на неговите разпоредби. Това виждане е приложимо изцяло за наредбите на общинските съвети по чл. 7, ал. 2 ЗНА, но за наредбите на общинските съвети по чл. 8 ЗНА търпи известни критики.

В параграф 3: “Нормативни административни актове на общинските съвети”, е изяснена същността на правилниците, наредбите и инструкциите на общинските съвети като нормативни административни актове през критичен анализ на отричащите нормативния характер на някои от тях теории. Мотивирано е разбиране за приеманите от общинските съвети правилници като устройствени актове за реда на тяхната дейност и на някои от органите, непосредствено формирани от тях. Направен е опит за разграничение на наредбите по чл. 7, ал. 2 ЗНА от тези по чл. 8 ЗНА и на инструкциите – на инструкции, свързани с приложението на нормативен акт и инструкции, уреждащи само служебна материя. Особено внимание е отделено на наредбите, с които общинските съвети могат да уреждат неуредени с нормативен акт от по-висока степен обществени отношения.

Съгласно чл. 21, ал. 2 ЗМСМА, в изпълнение на правомощията си по ал.1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл. 8 ЗНА, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения.

Макар разпоредбата на чл. 21, ал. 2 ЗМСМА общо да говори за правилници като актове на общинските съвети в изпълнение на правомощията им по ал. 1, което дава основание за обособяването им в две групи – тези по чл. 21, ал. 3 ЗМСМА и тези, които общинският съвет приема по силата на чл. 21, ал. 2 по въпроси от местно значение, систематичното тълкуване на посочените две разпоредби и съотношението им като обща (чл. 21, ал. 2) към специална (чл. 21, ал. 3), дава основание за заключението, че с разпоредбата на чл. 21, ал. 3 ЗМСМА законодателят е ограничил материята, която общинските съвети могат да уреждат с правилници. С тях се уреждат въпросите,

свързани с организацията и функционирането на общинските съвети и техните комисии, на общинската администрация, взаимодействието с други органи, сдружаването на общините, както и други организационни въпроси, посочени в ЗМСМА. Тези особености на предмета им, не позволяват да се сподели становището за възможността общинските съвети да решават с издаването на правилници всички въпроси от местно значение в рамките на правомощията по чл. 21, ал. 1 ЗМСМА. Предметът на правно регулиране с правилници е строго определен в чл. 7, ал. 1 ЗНА – за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Доколкото правоприлагащата дейност на закона в неговата цялост е на централната изпълнителна власт, то общинските съвети не могат да приемат други правилници, а само посочените в чл. 21, ал. 3 ЗМСМА устройствени за реда на тяхната дейност и на някои от органите, непосредствено формирани от тях.

С наредби общинските съвети регулират обществени отношения в точно определени сфери, присъщи на специфичните местни условия и черти. Те са подзаконовни нормативни актове и по този въпрос в доктрината и юриспруденцията не се спори. Някои автори ги определят като подзаконовни нормативни актове, с които се създават местни по значение правила за поведение на гражданите. Според други е възможно по изключение наредбите да съдържат и конкретни предписания и следователно да имат индивидуален характер, но главното предназначение на такива предписания е да създадат необходимите условия за изпълнение на самите наредби без да променят характера им на подзаконовни нормативни актове.

В тази част на изследването е направен опит за обособяването на наредбите на общинските съвети в две групи: наредби по чл. 7, ал. 2 ЗНА, с които се конкретизират вече съществуващи правни норми и наредби по чл. 8 ЗНА, с които за първи път се уреждат обществени отношения от местно значение.

Наредбите от първата група са подзаконовни нормативни актове за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен и в този смисъл са вторични,

представляващи намеса в обществените отношения от името на държавата. В тази хипотеза общинският съвет действа функционално като типичен административен орган, обвързан от разпорежданията и инструкциите на горестоящите органи. Специфичното на тези подзаконови нормативни актове на общинския съвет е, че се издават въз основа на делегиране на това правомощие с нормативни актове на органите на държавната власт и всяка съдържаща се в тях разпоредба може да бъде мълчаливо отменена с нормативен акт на държавен орган.

Наредбите от втората група са подзаконови нормативни актове, регулиращи първично подаващи се на трайна уреда обществени отношения от местно значение и са проява на местното самоуправление. С тези наредби общинските съвети доразвиват законовата уредба, без да са обвързани с конкретен закон и без да следват предварително зададено съдържание (това на закона). В този смисъл надграждат законовата уредба, без да могат да ѝ противоречат. При това “първичните” наредби могат да бъдат резултат както на конкретно овластяване, така и в изпълнение на правомощията, предоставени на общинските съвети да решават въпроси от местно значение в сферите на основната си насоки на дейност по чл. 17 ЗМСМА, включително чрез издаването на нормативни административни актове. Това разбиране изхожда от оперативния характер на местното самоуправление по смисъла на Европейската харта за местно самоуправление. В контекста на ЕХМС органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт.

Това право на общинските съвети да регулират първично обществени отношения с местно значение е израз на реалната способност на местните власти да осъществяват самостоятелно управление в рамките на териториалните общности (чл. 3, ал. 1 ЕХМС). То обаче не следва да се разбира като абсолютно. “Автономната” характеристика на органите на местно самоуправление има относителен характер, тъй като във всички случаи тези органи са обвързани от законовите разпоредби. Наредбите на общинските съвети по чл. 8 ЗНА не са нормативни

актове със силата на закон. Те са подзаконовни нормативни актове и следва да са съобразени с Конституцията и законите, съдържащи принципите на правната уредба и общата рамка на правна регламентация. В този смисъл, подзаконовият характер на наредбите не следва да се разбира, че са актове по приложението на нормативни актове с по-висша юридическа сила. Характеристиката на подзаконовост произтича от общото изискване за съответствие със законите и другите нормативни актове от по-висша степен, от принципното положение, че местното самоуправление следва да се осъществява в рамките на закона.

В този параграф са разгледани и инструкциите като един от видовете нормативни административни актове на общинските съвети. Проведено е разграничение между инструкциите, с които общинският съвет урежда начина за изпълнение на нормативен акт и инструкциите, с които урежда само служебна материя. Делението има важно практическо значение при определяне обекта на административното правосъдие, който е изяснен в изследването.

III. ГЛАВА ВТОРА. ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ ПРЕД СЪДА

Глава втора проследява историческото развитие на административното правосъдие в България и разглежда основните характеристики на съдебния контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети - като контрол за законосъобразност и обективно правосъдие. Изяснени са понятията “контрол” и “надзор”. В глава втора е предложен анализ на видовете правораздавателен контрол с конкретни предложения *de lege ferenda*.

В параграф 1: “Историческо развитие на административното правосъдие в България”, е проследено възникването и развитието на административното правосъдие в България.

Основата на административното право се поставя с постепенното ограничаване и поставяне на всевластието на

публичната власт – *imperiuma*, в рамките на закона, от който момент дейността на тази власт придобива правен (правен) характер. Но съществуването на закони, които да определят границите на дейността на органите на властта не е достатъчна гаранция за защита правата на гражданите в отношенията им с нея. Нуждата от средства да бъде принудена властта да съблюдава тези закони заражда идеята за създаването на една независима съдебна институция, която да обезпечи изпълнението на задължението на административните органи като носители на публичната власт да подчинят дейността си на законите в страната. Административното правосъдие в България е възникнало с идеята да създаде една гаранция за публичните права на българския гражданин чрез съдебна защита, каквато има за охрана на своите частни права. Така административното правосъдие възниква като един от стожерите на съвременната правова държава, в която правото на публичната власт да заповядва не е безгранично, а съществува дотолкова, доколкото законите на страната ѝ го признават, вследствие на което всяко нейно задължение съставлява едно право за гражданите, изпълнението на което те могат да ѝ наложат по съдебен ред.

Административното правосъдие, като специално уреден съдебен контрол над актовете и действията на администрацията, е въведен в България с приемането на З.ІV.1912 г. на Закона за административното правосъдие, който учредява Върховния административен съд като съд с правораздавателна компетентност върху цялата държава за разглеждане на публични спорове. За образец на нашето административно правосъдие е послужила френската система на административно правосъдие.

С приемането на Закона за административното правосъдие от 1912 г. компетентността на административното правосъдие е определена с общи положения, като на Върховния административен съд са били подсъдни всички жалби против административни актове на публичната власт (чл. 10 от закона), освен тези, които попадат в изключенията по чл. 11 от същия закон.

Конституцията на Република България от 1991 г. осигури възможността на всеки правен субект в страната да обжалва пред

Върховния административен съд актовете на държавната и общинска администрация, както и подзаконовите нормативни актове, накърняващи неговите права и правно защитени интереси. Възприета е общата клауза за обжалваемост на административните актове, по силата на която гражданите и юридическите лица имат право да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Законът за съдебната власт от 1994 г. основно измени организацията на административното правосъдие. Установена бе двуинстанционност на производството по административни дела, запазена и при приемането на Административнопроцесуалния кодекс на 29.03.2006 г. от XL Народно събрание. АПК допринесе съществено за по-нататъшното утвърждаване на върховенството на закона в България - най-сигурната гаранция за защита на правата на гражданите в съприкосновението им с органите на държавна власт.

В параграф 2: “Съдебен контрол или надзор?”, са проследени теоретичните възгледи за понятията “контрол” и “надзор”. Изследването си служи с понятието “контрол”, което е установено в Конституцията на Р България - чл. 120, ал. 1, като държи сметка, че съдебният контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети е проява на “съдебен надзор”.

В параграф 3: “Съдебният контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети като контрол за законосъобразност”, е поставен акцент върху съдебния контрол като контрол за законосъобразност през призмата на теориите за “оперативната самостоятелност”. Предложен е критичен анализ на теоретичните схващания за условията по чл. 6 АПК като условия само за целесъобразност, изключени от обхвата на съдебния контрол.

Конституционният принцип за законност, в съответствие с който административните органи са длъжни да упражняват своите правомощия, е формулиран в чл. 4, ал. 1 от основния закон и доразвит с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 АПК. Определящо средство за разрешаване на възникналите противоречия между

гражданското общество в лицето на гражданите и техните организации е административното правораздаване. То е едно от проявленията на функционалната същност на разделението на властите в правовата държава, проявяващо се в принципа “власт контролира власт” и “власт възпира власт”. Административният съд е арбитърът между администрацията и гражданите. Той е призван да контролира и възпира административната власт.

Установеният съдебен контрол върху актовете на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Това определя необходимостта от всеобхватност на административното правораздаване, т.е. правораздаване при т.нар. “обща клауза” и на всички основания за оспорване в чл. 146 АПК. Съдебният контрол за законосъобразност на нормативните административни актове на общинските съвети обхваща както материалноправната страна, така и процесуалноправната страна на нормативния административния акт.

Целта на изследването на теорията за административните актове, издавани при оперативна самостоятелност и дискусиите, които поражда в практиката, е да се даде отговор на спорния въпрос дали преценката на общинските съвети при регулиране на обществени отношения с местно значение посредством наредбите по чл. 8 ЗНА е в обхвата на съдебния контрол за законосъобразност. Дали неспазването на някое от условията по чл. 6 АПК би следвало да доведе до отмяната на акта като несъответен на закона. Несъмнено е практическото значение на този въпрос.

Съдебният контрол е контрол за законосъобразност. При контрола върху административни актове, издавани при оперативна самостоятелност – когато общинският съвет прецени да уреди с наредба по чл. 8 ЗНА обществени отношения от местно значение, преценката за спазването на чл. 6 АПК при упражняване на дискреционната му власт е въпрос за законосъобразност. Свободата на общинския съвет в тези случаи не е самоцелна. Тя е ограничена от онова общо изискване за законност в дейността на административните органи, което е закрепено като основен принцип от разпоредбата на чл. 4, ал. 2

АПК. Правната възможност, предоставена на органа да избира измежду няколко възможни решения е и правно средство, за да се постигне едновариантност в поведението на органа при дадена конкретна житейска ситуация, т.е. да се обезпечи принципът за последователност и предвидимост. Когато един акт на общински съвет не поражда спор за право, а само за неговата полезност, своевременност или уместност, той е суверенен да реши сам тези въпроси, по свое усмотрение. В случай обаче, че тази преценка за полезност, уместност и своевременност на акта е в зависимост от определени в закона условия – тези по чл. 6 АПК, то очевидно общинският съвет е длъжен при вземане на своето решение да съобрази тези условия. Разпоредбите на чл. 6 АПК ограничават произволното упражняване на дискреционната власт от административните органи. Те очертават рамките на тази дискреционна власт, извън които общинският съвет би действал незаконосъобразно. В процеса на свободно избиране на варианти за решение, общинският съвет следва да намери този от тях, който е най-добрият, най-уместният, най-навременният, най-полезният, най-икономичният. Само най-правилното решение ще означава правилно упражнена оперативна самостоятелност. Останалите възможни решения ще са в нарушение на предоставената управленска свобода, на законоустановената цел, за която тя е предоставена. Всяко упражняване на тази власт за цели извън онези, за които е създадена, ще има за последица незаконосъобразен нормативен административен акт и всяко лице, което има пряк и личен интерес, може да иска отмяна на приетия в противоречие с условията по чл. 6 АПК нормативен административен акт поради несъответствието му с целта на закона, за постигането на която общинският съвет разполага с възможност да избира решение. С определяне на целта, която следва да бъде постигната при издаване на акт в условията на дискреционна власт, законодателят е поставил рамката, в която общинският съвет може свободно да извършва преценка и да издаде акта, движен от свои разбирания за целесъобразност. Той обаче не може да измени тази цел, защото, в противен случай, ще е налице незаконосъобразност на нормативния административен акт по последното основание за оспорване на административни

актове - чл. 146, т. 5 АПК. Особено в хипотезите на ограничаване на субективни права с приет от общински съвет нормативен административен акт, ограничаването следва да има за последица постигането на правната цел – осигуряване обществения ред, управление на общинската собственост, защита на публични интереси, конкретизирани в разпоредбата на закона. Тези цели определят направлението на нормотворческия процес, свързан с тяхното обезпечаване. Тогава именно възниква въпрос за съразмерността на ограничаването на субективни права за постигането на тези цели. Доколко предприетата ограничителна мярка е съразмерна на охранявания интерес е въпрос на законосъобразност, защото ограничаването на субективни права ще е съобразено с изискванията на правото, ако има за последица постигането на правната цел. Тази проверка е възможна само чрез преценката за спазване на критериите по чл. 6 АПК.

В параграф 4: “Пряк и непряк съдебен контрол”, е направен общ преглед на становищата за допустимостта на косвения съдебен контрол върху административни актове и неговия обхват, като е поставен акцент върху косвения контрол на съдилищата върху нормативни административни актове на общинските съвети. Анализирано е приложението на възражението за незаконосъобразност на нормативен административен акт на общински съвет в административнонаказателните, гражданските и административни дела. Въз основа на анализа са изведени конкретни предложения за промени в законодателството за преодоляване на противоречивата съдебна практика от гледна точка на последиците на една косвена преценка за законосъобразност на нормативен административен акт, при която съдебното решение няма силата на *res judicata*.

Произнасянето по закон е право и задължение на съдилищата. При прилагане на норма от нормативен административен акт на общински съвет, съдът трябва по необходимост да я изясни и тълкува. Ако тази норма противоречи на разпоредба от нормативен акт от по-висока степен, а и двете са приложими по дадено дело, съдът следва да реши коя от двете противоречащи си норми е приложима. В подобна хипотеза, ако

един нормативен административен акт е незаконосъобразен (поради некомпетентност на общинския съвет да регулира съответните обществени отношения или поради неправилно разбиране на подлежащата на приложение законова разпоредба), то този акт не е задължителен съгласно чл. 15, ал. 2 ЗНА и съдът следва да приложи в делото закона.

Допустимостта на косвения съдебен контрол върху нормативни административни актове почива на чл. 15, ал. 2 ЗНА: “Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт.” По силата на чл. 5, ал. 1 АПК, съдът има това задължение и служебно – *ex officio*, за да възстанови йерархията между закона и нормативния административен акт, който му противоречи. Косвеният съдебен контрол върху нормативни административни актове обаче създава предпоставки за непоследователност и противоречия в съдебната практика. От гледна точка на последиците на една косвена преценка за законосъобразност на нормативен административен акт, съдебното решение няма силата на *res judicata*. Всеки път, по повод друг гражданскоправен или административноправен спор, може да се повдигне въпрос за законосъобразността на нормативен административен акт и съдът да стигне до други изводи относно действието му. Тази противоречива преценка и противоречива съдебна практика дава основание за *de lege ferenda* за ограничаване правомощията на съдилищата за осъществяване на косвен съдебен контрол върху нормативни административни актове само на основания, водещи до нищожност. Противното - за всеобхватността на косвения контрол върху нормативни административни актове, създава несигурност и може да има за последици неравно третиране на едни и същи лица, адресати на нормативен административен акт, в сходни случаи. Друга алтернатива е въвеждането на някаква форма на контрол, като се предоставят например правомощия на Върховния административен съд да дава заключения за законосъобразността на един или друг нормативен административен акт на органи на централната изпълнителна

власт и на местното самоуправление, задължителни за правораздавателните органи (de lege ferenda).

В параграф 5: “Производството по оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети пред съда като обективно правосъдие”, се акцентира върху обективния характер на производството за отмяна на нормативни административни актове на общинските съвети.

Основание за застъпеното в този параграф становище за обективния характер на производството е теорията, че жалбата на заинтересования се отправя не срещу общинския съвет, а срещу един акт. Производството за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети се характеризира като обективен процес и защото при него се поставя въпроса за законността на обжалвания акт, въпрос за съобразеност на акта с обективния правен ред, а не за субективно право на оспорвания. Видно е и с оглед разпоредбата на чл. 186 АПК, че в производството за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети идеята за правото идва на втори план, което го отличава от гражданския процес, който има за обект на защита нарушени права. При съдебния контрол за законосъобразност на нормативните административни актове защитата на засегнатите субективни права и законни интереси на гражданите и техните организации е опосредена. Тя се осъществява чрез проверка за съответствието на оспорения нормативен административен акт с предписанията на обективното право.

IV. ГЛАВА ТРЕТА. ОСНОВАНИЯ ЗА ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ ПРЕД СЪДА

Глава трета е посветена изцяло и конкретно на основанията за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети пред съда. Направен е анализ на понятието и същността на изискванията за законосъобразност на административните актове, формулирани като основания за оспорване в разпоредбата на чл. 146 АПК и е обосновано приложението им за оспорване на нормативни административни

актове на общинските съвети пред съда. Очертани са спецификите на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК през призмата на специфичния предмет на изследването – съдебния контрол за законосъобразност на нормативни административни актове на общинските съвети. Основната цел е да се обобщат различните теории за всяко едно от основанията по чл. 146 АПК като се съобразят особеностите на приеманите от органите на местно самоуправление нормативни административни актове и въз основа това обобщение да бъдат изработени примерни критерии за разграничение от правораздавателните органи на нищожните от унищожаемите от тях при нарушения на отделните изисквания за законосъобразност.

В параграф 1: “Липса на компетентност”, са проследени множеството научните изследвания в областта на компетентността, за да бъдат очертани особеностите на нормотворческата компетентност на общинските съвети.

Според чл. 2, ал. 1 ЗНА “Нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от конституцията, от закон или указ”. Тази изрична норма налага извода, че правомощието за издаване на нормативни административни актове следва да произтича от Конституцията или от законова правна норма, но не може да произтича от подзаконов нормативен акт.

Според конституционните разпоредби органи с нормотворческа компетентност са Министерския съвет и министрите – чл. 114 и чл. 115, а според чл. 21, ал. 2 ЗМСМА – общинските съвети при издаване на правилници, наредби и инструкции, които ЗНА определя като нормативни.

Установяването на нормотворческата компетентност на общинските съвети започва с определяне на кръга обществени отношения, в рамките на които могат да осъществяват властническо въздействие. Предметът на регулиране чрез издаването от тях нормативни административни актове е определен в Закона за местното самоуправление и местната администрация, който в чл. 17 очертава основните насоки на дейност на местното самоуправление: общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация; устройството и развитието на

територията на общината и на населените места в нея; образованието, здравеопазването, културата, благоустрояването и комуналните дейности, социалните услуги, опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси, поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници, развитието на спорта, отдиха и туризма. От друга страна, компетентността на общинските съвети при издаване на юридически значими актове е пространствено ограничена от закона в границите на съответната община. По този начин издаваните от общинските съвети нормативни административни актове имат действие само на територията на съответната община и за физическите и юридически лица, които се намират в някаква връзка със съответната територия – постоянен и настоящ адрес, седалище и адрес на управление.

В този параграф са разгледани институтите на делегиране и заместване като неприложими за нормотворчеството на органите на местно самоуправление, теориите за видовете некомпетентност - некомпетентност по материя - *ratione materiae*, по място - *ratione personae* и по степен (по лице) - *ratione loci*, и приложението им към нормотворческата компетентност на общинските съвети.

За нормативните административни актове на общинските съвети материалната некомпетентност ще означава, че с тях е уредена материя извън основните дейности по чл. 17 ЗМСМА или материя, която е уредена с нормативни актове от по-висока степен. И в двата случая общинския съвет не е компетентен да уреди с наредбите по чл. 8 ЗНА съответните обществени отношения. Те са или извън основните сфери на проявление на местното самоуправление и в този смисъл не са въпроси с местно значение, или са уредени с нормативни актове с по-висша юридическа сила.

Некомпетентността по степен е разгледана в търсене отговор на въпроса може ли въпросите от местно значение, които общинските съвети са свободни да уредят с наредби по чл. 8 ЗНА да бъдат регламентирани от други държавни органи, ако са компетентни в съответните области? Възможно ли е по-висши органи да изместят общинския съвет в нормотворческата му

дейност по въпросите от значение за съответната община? Отговорът е положителен. Поначало нормотворческата компетентност принадлежи на централните органи на изпълнителната власт. Когато законът определя друг орган с такава компетентност като общинските съвети, той не ограничава правото на централните органи по същия предмет. По-скоро допуска една “втора компетентност”. Разпоредбата на чл. 8 ЗНА, когато определя, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение, следва да се разбира, че допуска тези обществени отношения да бъдат уредени и с наредби на общинските съвети. Законът всъщност не ограничава компетентността на Министерския съвет или съответния министър да уреди тези обществени отношения с издадени от тях подзаконовни нормативни актове. Тогава компетентността на общинските съвети по тези въпроси от местно значение ще е изключена, защото е възможна само доколкото липсва уредба в нормативни актове от по-висока степен. Издаден въпреки това нормативен административен акт от общинския съвет ще е нищожен.

В параграф 2: “Неспазване на установената форма като основание за оспорване на нормативен административен акт на общински съвет пред съда”, и параграф 3: “Съществено нарушение на административнопроизводствените правила като основание за оспорване на нормативен административен акт на общински съвет пред съда”, са анализирани и процесуалните условия за законосъобразност, чиито нарушения са основания за оспорване пред съда на нормативните административни актове на общинските съвети. Целта на този анализ е да се усъвършенстват в законодателството специфичните изисквания за форма на нормативните административни актове на общинските съвети и изисквания към самия нормотворчески процес. Конкретните предложения за законодателни промени са насочени към обезпечаване на законността и защитата интересите на местните общности в процеса на изработване и окончателно приемане на

нормативни административни актове от общинските съвети. Промените са продиктувани от важното значение на нормотворческата дейност на органите на местно самоуправление за развитието на местните политики и обществени дела.

Формата е важен елемент от характеристиката на всеки правен акт. Тя е едно от условията за юридическата сила на акта и облича правните актове със свойства, необходими за признаването им за действителни. Тя е гаранция за законосъобразността и правилността на правния акт, като задължава държавния орган да съблюдава при неговото издаване предвидените от законодателя изисквания и условия. Формата е въздигната в изискване за законосъобразност на административния акт с разпоредбата на чл. 146 АПК.

Неспазването на установената форма като основание за отмяна на нормативни административни актове на общинските съвети проявява спецификата си в няколко насоки.

Първата от тях е абсолютното изискване за писмена форма. По дефиниция нормативният акт е писмен акт и нормативните административни актове на общинските съвети могат да бъдат издавани само в писмена форма, за разлика от индивидуалните, за които АПК допуска устното им или мълчаливо изразяване, когато това е изрично предвидено в закон (чл. 59, ал. 3 АПК). Писмената форма на нормативните административни актове има значение в няколко насоки - осигурява стабилност и трайност на съответните разпоредби, яснота и категоричността на предписанието, което улеснява неговото прилагане и еднаквото му разбиране, и още достъпност, като позволява на неограничен брой субекти да се запознаят с нея и да я интерпретират.

Втората особеност е различието от изискването за мотиви и реквизити при издаване на индивидуални административни актове, посочени в чл. 59, ал. 2 АПК, и налагането на специфични изисквания за форма на нормативните актове с Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА.

Мотивите при нормативните актове са задължителни. Съгласно чл. 28 ЗНА, всеки проект на нормативен акт

задължително се придружава от мотиви, които съдържат причините, които налагат приемането на нормативния акт, целите, които се поставят, финансовата обосновка относно прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Анализът на цитираната разпоредба показва, че мотивите при нормативните административни актове служат за по-добро и точно тълкуване на разпоредбите им.

Отчитайки важното значение на мотивите като елемент от структурата на всеки правен акт, законодателят в ал. 3 на чл. 28 ЗНА е предвидил проектът за нормативен акт да не се обсъжда от компетентния орган в случаите, когато липсват. Въпреки това и защото мотивите улесняват тълкуването на разпоредбите на нормативните актове, не би могло да се обоснове нарушение на изискването за форма, като повод за отмяна поради неспазване на изискването на чл. 28 ЗНА. Обвързано обаче със задължението на общинския съвет да публикува проекта за нормативен административен акт заедно с мотивите (чл. 26, ал. 2 ЗНА във вр. с чл. 80 АПК) на интернет страницата на съответната институция, за да се обезпечи законно установеното право на заинтересованите лица за предложения и становища по проекта в 14 дневен срок, мотивите за изработването на нормативния акт придобиват друго значение. Мотивите в този смисъл осигуряват реализирането на предоставената от закона възможност за изразяване на мнения и становища на заинтересованите лица, поради което задължително следва да бъдат изложени, при това със съдържанието по чл. 28, ал. 2 ЗНА. Неизпълнението на това изискване е квалифицирано от съдебната практика като основание за отмяна на оспорения нормативен административен акт по чл. 193, ал. 1 във вр. с чл. 146, т. 3 АПК.

Третата особеност е изискването за обнародване на нормативните административни актове.

Законодателят не е предвидил изискване за обнародване на нормативните административни актове на общинските съвети, с което да свързва влизането им в сила. Съгласно чл. 37, ал. 2 ЗМСМА, нормативните актове на общинските съвети се обнародват в печата или се разгласяват по друг начин на

територията на общината. В разпоредбите на чл. 78, ал. 3 АПК и чл. 22, ал. 2 ЗМСМА само примерно са посочени начините за разгласяването им на населението на общината – чрез местните печатни издания, средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл. 21, ал. 3 ЗМСМА. При нормативните актове на общинските съвети, за които не е законно необходимо обнародването им в Държавен вестник, публичното им разгласяване е съществен елемент от формата на волеизявлението.

Поради различните начини за разгласяване на нормативните актове на общинските съвети могат да възникнат затруднения при определяне на деня, в който гласуването и съдържанието на акта са публично разпространени, за да започне предвидения 3-дневен срок и тази неопределеност да доведе до неедновременното влизане в сила на акта в различните населените места на общината. Поради това *de lege ferenda* е необходимо да се създаде изрична правна регламентация на мястото и начина на публикуване на текстовете на нормативните административни актове на общинските съвети, за да съществува яснота относно влизането им в сила - например чрез публикуването им в официален вестник на съответната община.

Относно производствените правила, въздигнати от закона като условия за законосъобразност на решенията на общинския съвет, с които се приемат нормативни административни актове, са анализирани отделните етапи на процеса по подготовка и приемане на нормативни административни актове, съответните процесуалноправни изисквания към всеки един от тях като гаранция за законосъобразност на нормотворческия процес.

Първият етап на производството по подготовката и приемането на нормативен административен акт е инициативата за приемане на съответния акт. Инициативата представлява част от производството и предпоставка за приемането на акта. По начало инициативата за приемането на съответен нормативен административен акт принадлежи на органа, който е компетентен да го приеме, т.е. на общинския съвет, но тя може да изхожда и от други органи и субекти. Например от кмета, на когото, като орган

на изпълнителната власт, е възложено изпълнението на актовете на общинските съвети, включително приложението на наредбите, може да предприеме инициативата за приемане на съответен нормативен административен акт. В тези случаи инициативата се изразява в предложение или искане за приемане на нормативен административен акт. Макар и искането или предложението да се явяват предпоставки за приемането на нормативния акт, те не са задължителни за общинския съвет. Именно затова липсата им не би се отразила на законосъобразността на приетия акт.

Вторият етап на производството по приемане на нормативен административен акт от общинския съвет е изготвянето на проект за нормативен административен акт. Главното в този етап е проучването на местните условия и фактори с оглед изработването на проект, в който да намерят отражение. За отчитането им, гаранция са изискванията на чл. 26, ал. 2 ЗНА за публикуване на проекта на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада най-малко 14 дни преди окончателното му приемане. Определеният срок за публично оповестяване на проекта на нормативен административен акт е въздигнато от закона в условие за законност на взетото решение от общинския съвет. Целта на изискването за публикуване на проекта е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по издаване на нормативни административни актове, засягащи техни права и законни интереси. В същото време цели да подпомогне общинския съвет да вземе най-доброто решение за регулиране на местните обществени отношения. Публикуването на проекта е и гаранция да спазване принципите на нормотворческия процес - обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, залегнали в чл. 26, ал. 1 ЗНА. Затова неизпълнението на задължението за публикуване на проекта от общинския съвет е нарушение на производствените правила, регулиращи този процес. Съдебната практика е константна, че неспазването на изискванията на чл. 26, ал. 2 ЗНА опорочава приетия нормативен административен акт и е основание за отмяната му

Анализът на съдебната практика показва, че са немалко случаите, в които общинските съвети не спазват задължението да оповестят проекта за нормативен административен акт заедно с мотивите. Това дава основание за предложение *de lege ferenda* за изрична правна уредба в ЗМСМА, която да отстрани тази порочна практика в нормотворческия процес и да гарантира процеса на обществено обсъждане на проектите за нормативни административни актове, приемани от общинските съвети. Тази правна уредба следва да доразвие принципите на откритост и съгласуваност – двата водещи принципа на обществената дискусия. Още по-наложително е идеята, заложена в чл. 26, ал. 1 ЗНА да бъде доразвита по институционален път, като се създадат гаранции за легитимност при изработването на наредбите по чл. 8 ЗНА от общинските съвети. Свободата на общинските съвети да регулират първично с наредбите по чл. 8 ЗНА обществени отношения с местно значение налага още в процеса на формулиране на съдържанието на нормативните административни актове и съдържащите се в тях юридически предписания да бъде гарантирано отчитането на обществените нагласи посредством задължително обществено обсъждане на проекта. Жителите на общината са адресати на действието на бъдещия нормативен административен акт и са най-заинтересовани от изработването на обективно обусловен акт, съответстващ на местните нужди и интереси. Тези обсъждания практически са форма за привличане на съответните обществени слоеве в управлението на общината. Затова изискването по чл. 26, ал. 2 ЗНА вр. чл. 80 АПК при изготвянето и приемането на нормативен административен акт е от съществено значение и за спазването му, следва да се предвиди изрично задължение за общинските съвети да провеждат обществено обсъждане при приемането на наредби по чл. 8 ЗНА чрез някоя от формите по чл. 3 от ЗПУГДВМС.

Спазването на процесуалните изисквания в процеса по изготвяне и приемане на нормативни административни актове от общинските съвети е една от гаранциите не само за тяхната законосъобразност, но и за съответствието им с интересите на местната общност, за тяхната целесъобразност.

Целесъобразността е изключена от обхвата на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, което придава още по-голяма тежест на онези процесуални изисквания на нормотворческия процес, които целят да обезпечат съответствието на нормативния акт със специфичните местни интереси. Затова застъпвам становището, че неспазването на изискванията за публичност и съгласуваност с местната общност на проекта за нормативен административен акт винаги е съществено нарушение и основание за отмяната му.

Най-важният етап от производството по издаване на нормативен административен акт е приемането му. Общинският съвет е колегиален орган. Като колегиален орган той представлява определена от закона група от лица, която в своята цялост притежава властническите правомощия и компетентност. В тази връзка от значение е как се формира решението на общинския съвет за приемане на нормативен административен акт като външен израз на волята му и на какви условия следва да отговаря то.

Общинският съвет взема своите решения на заседания. Установените от закона изисквания относно процеса на вземане на решения имат за цел да гарантират, че в този процес ще бъде формирана воля при отчитане на всички релевантни за съответното решение фактори. Някои от тези изисквания и условия, предвидени от законодателя, които трябва да спазват общинските съвети при провеждане на заседанията, не водят автоматично до незаконосъобразност на приетия нормативен административен акт - например организационните въпроси преди провеждане на заседанието. Други от тези процесуални условия са условия за валидност на взетите от общинския съвет решения за приемане на нормативни административни актове. Към тях се отнасят кворумът и мнозинството, които имат за цел да подчинят дейността на общинския съвет на волята на по-голямата част от неговия състав, респективно на волята на представляваните от него избиратели.

При действащото законодателство, за приемане на нормативни административни актове от общинските съвети е достатъчно да са гласували половината плюс един от

присъстващите на заседанието общински съветници, т.е. при обикновено мнозинство. За да се постигне по-голяма представителност на местната общественост в този процес смятам, че са нужни гласовете на мнозинството общински съветници. Удачно е за окончателното приемане на нормативни административни актове от общинските съвети да се изисква квалифицирано мнозинство – повече от половината от общия брой на общинските съветници (*de lege ferenda*). Квалифицираното гласуване би било една гаранция за съответствието на акта с интересите на местната общност.

В параграф 4: “Противоречието с материалноправни разпоредби като основание за оспорване на нормативен административен акт на общински съвет пред съда”, е разгледано нарушението на материалноправните разпоредби като основание за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети пред съда по чл. 146, т. 4 АПК, което синтезира в действителност всички основания за оспорване (отмяна) на административните актове. Всички те се свеждат всъщност до една незаконосъобразност, едно нарушение на закона в общия смисъл на думата. Тази обща характеристика на основанията за отмяна следва от самото естество на съдебния контрол за законосъобразност, който има за цел да осигури законосъобразността в действията на администрацията. На порока “незаконност” отговаря именно предпоставката “спазване на материалноправните разпоредби”, което от своя страна съставлява общото начало за съответствие на всеки административен акт, действие и бездействие на административните органи със закона, като характеристика на правовата администрация.

Нормативните административни актове на общинските съвети са подзаконови актове, които имат предназначение да детайлизират, доразвият, дорегулират разпоредбите на закона (наредбите по чл. 7, ал. 2 ЗНА) или да уредят неуредени с нормативен акт от по-висока степен обществени отношения с местно значение (наредбите по чл. 8 ЗНА). Тъй като са източник на общозадължителни правни разпоредби, с които трябва да се съобразяват индивидуалните и общите административни актове,

то нормативните административни актове на общинските съвети трябва стриктно да се придържат към рамката на закона и неговото съдържание. Те не могат да предвиждат други или повече права и задължения от тези, които законът е предвидил.

Целта на анализа на основанието “нарушение на материалноправните разпоредби” е да се очертаят проявите му форми.

Разграничени са случаите на пряко нарушение на закона, неправилно тълкуване волята на законодателя и неправилно приложение на закона.

В тази част на изследването, във връзка с четвъртото основание за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети, е разгледано нарушението на закона извън тесния смисъл на думата – като нарушение и на други правни актове - съдебно решение и т.нар. придобити права.

При изследване на четвъртото основание за оспорване на нормативни административни актове - по чл. 146, т. 4 АПК, е търсен отговор и на въпроса дали ще е налице и в случаите на нарушения с акта на обичайно-правни норми? Изведено е заключение, че във всички случаи, дори да се възприеме съществуването на едно административно обичайно право, то при нарушение на една обичайна административноправна норма чрез нормативен административен акт на общински съвет, ще е налице четвъртото основание за отмяната му, само ако тази норма е намерила израз в някой законов текст или ако такъв текст се позовава на подобна норма.

В последователността на закона на последно място в **параграф 5: “Несъответствие с целта на закона като основание за оспорване на нормативен административен акт на общински съвет пред съда”**, е разгледано и “несъответствието с целта на закона” като основание за оспорване на нормативни административни актове.

При нормативните административни актове, издавани от общинските съвети по приложението на нормативни актове от по-висока степен, несъответствието с целта на закона е почти изключено. Все пак е възможно например при създаването на едно правило с прикритата цел да се услужи на определено лице,

като привидно се постановява правило в общ интерес. Всеки закон има цел, изразено изрично или имплицитно в съдържанието му. Тази цел следва да бъде и целта на нормативния административен акт. В този смисъл се поддържа, че преследваната с административния акт цел може да е и общественополезна, но след като е различна от законоустановената, актът е недействителен. Аналогично, след като преследваната от общинския съвет с издаден нормативен административен акт цел е различна от законоустановената, то той е незаконосъобразен.

V. ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ОСОБЕНОСТИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ ПРЕД СЪДА

Глава четвърта е посветена на особеностите на правораздавателния процес - предмет и обект на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, правният интерес в съдебното производство по оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети, ефекта на жалбата срещу нормативен административен акт на общински съвет за спиране на действието му, правомощията на съда при решаване на делото, действие на съдебното решение и правни последици от отмяната на нормативен административен акт на общински съвет.

В параграф 1: “Предмет на делото”, и параграф 2: “Обект на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети”, са проследени двата относително независими подхода към разбирането за обекта и предмета на съдебния контрол върху нормативни административни актове. Споделена е концепцията за предмета на съдебния контрол, която изхожда от неговата цел - състоянието на законосъобразност на нормативните административни актове на общинските съвети в сферата на правното регулиране. При упражняване на такъв контрол, административното правосъдие установява и потвърждава факта

за съответствие или несъответствие на нормативния административен акт на общински съвет с разпоредбите на нормативен акт с по-висша юридическа сила.

Във връзка с обекта на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети се придържам към определянето му като съвкупността от нормативни административни актове, издавани от общинските съвети, подлежащи на съдебна преценка за законосъобразност. Това всъщност са всички нормативни административни актове съгласно чл. 120, ал. 2 КРБ. "Всички" означава "без изключение". Изключение се допуска само въз основа на изрична законова разпоредба, но не и според вида на акта.

Въпреки всеобхватността на съдебния контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети, дискуссионен е въпросът за възможността правилникът за организацията и дейността на общинския съвет и неговите комисии, както и инструкциите, уреждащи начина на изпълнение на издаден от съвета нормативен административен акт или уреждащи само служебна материя, да бъдат обект на административното правосъдие. Поначало тези актове нямат за адресати външни от подчинението на общинския съвет лица и не могат да бъдат обект на административно правосъдие по жалба на граждани и организации, поради липсата на белега "засягане". Според Конституционния съд "Тези актове обаче остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове не поради вида си, а защото липсва едно от конституционните условия на чл. 120, ал. 2 от Конституцията - да са нарушени или застрашени права или законни интереси на граждани и/или юридически лица. Но и за тях, при доказан правен интерес от отмяната, съдебното обжалване ще е допустимо - когато разпоредби от правилника или инструкция на общински съвет се отнасят до трети лица и, следователно, имат външно действие. Такива са случаите, "когато под формата на тълкуване на норма от по-висш ранг или указания до подчинените органи се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани и/или юридически лица. В тези случаи гражданите и юридическите лица могат да упражнят

правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на акта.

В параграф 2: “Обект на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети”, е търсен отговор и на въпроса за правото на подчинените органи да обжалват пред съда инструкциите като незаконосъобразни. Въпреки отрицателния отговор на съдебната практика по този въпрос в изследването е обосновано правото на подчинените длъжностни лица да обжалват пред съда незаконосъобразните инструкции на общински съвети. Това разбиране е основано на разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, която задължава държавните служители “при изпълнение на своята служба да се ръководят единствено от закона”. Това означава, че те не дължат подчинение на тези административни актове, които противоречат на закона. И тъй като незаконосъобразните инструкции на общинските съвети пречат на изпълнението на конституционното задължение от подчинените органи и длъжностни лица да се ръководят единствено от закона, то е налице правен интерес за тях от съдебното им обжалване.

В параграф 4: “Ефект на жалбата срещу нормативен административен акт на общински съвет за спиране на действието му”, са анализирани различните законодателни решения за правните последици на жалбата на заинтересовани граждани и организации на граждани срещу нормативен административен акт (чл. 190, ал. 1 АПК), приет от общински съвет и на оспорването при упражняване контролните правомощия от областния управител (чл. 45, ал. 4 ЗМСМА). Целта на анализа е да бъдат изведени съответни предложения *de lege ferenda*, които да способстват за уеднаквяване практика на административните съдилища при субсидиарното прилагане на чл. 166, ал. 2 АПК в случаите на спиране действието на нормативни административни актове в хипотезата на чл. 190, ал. 1 АПК, а и да обхванат възможните съображения за спиране на действието им, с оглед важните му последици.

В параграф 5: “Правомощия на съда при решаване на делото”, са разгледани правомощията на съда при произнасянето

по жалби и протести срещу нормативни административни актове, ограничени от специфичния нормативен характер на оспорения акт. Посочените са особеностите на тези правомощия, свързани най-вече с обвързаността на съда от посочените разпоредби в жалбата или протеста, която обвързаност го ограничава в отмяната и на други незаконосъобразни разпоредби. Отчетено е и различието с правомощията на съда при оспорване на индивидуални административни актове - по чл. 172, ал. 2 АПК. При оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети съдът не може да измени с решението си съдържанието на оспорения нормативен административен акт. Приемането на нормативен административен акт е изрична компетентност на точно определени в закона органи и съдът не може да ги замести в тази им дейност. Именно затова, когато сметне, че нормативният административен акт или отделни негови части са незаконосъобразни, съдът може само да ги отмени, но не и да измени тяхното съдържание.

В параграф 6: “Действие на съдебното решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети”, е разгледано действието на съдебното решение, с което е разрешен спор за законосъобразността на нормативен административен акт – спрямо страните, за ”всички” и по отношение на общинския съвет.

Решенията, с които се отхвърля жалбата, като всяко отрицателно решение по един конститутивен процес, какъвто е процесът за отмяна на нормативен административен акт, съдържа едно установяване за липса на претендираното потестативно право да се иска отмяна на обжалвания административен акт. Материалната законна сила при тези решения се свежда до невъзможността да се предизвика повторно разглеждане на въпроса за отмяна на същия акт, но само въз основа на същите основания за материална незаконосъобразност. Решението, с което се отхвърля жалбата срещу административен акт е следователно снабдено със сила на пресъдено нещо в рамките на установената липса на правото да се иска отмяна на акта, въз основа на посочените в жалбата или протеста противоречия на нормативния административен акт с материалния закон.

Например, ако оспорващият се е позовал на противоречие на разпоредби от оспорения нормативен административен акт с разпоредби на ЗЗДискр, то повторен съдебен процес на същото основание за оспорване ще е недопустим – чл. 187, ал. 2 АПК. Влязлото в сила решение на съда, с което е установено със сила на пресъдено нещо, че нормативният административен акт съответства на разпоредбите на ЗЗДискр, не би следвало да е пречка за оспорването му поради противоречие с разпоредби на друг нормативен акт от по-висока степен – например с международни договори или правото на ЕС. Това заключение се извлича от втората алинея на цитирания текст на чл. 187, ал. 2 АПК, съгласно който последващо оспорване на подзаконов нормативен акт е недопустимо, но на същото основание.

При положително решение материалната законна сила засяга по общо правило страните в процеса или преди всичко оспорващия, с оглед разбирането, че с жалбата се поставя във всички случаи за разрешаване въпроса за съществуването или несъществуването на потестативното право за отмяна. Макар самата отмяна да настъпва и по отношение на други лица – “всички” съгласно чл. 193, ал. 2 АПК, самата материална законна сила, силата на пресъдено нещо, не може да засегне тези лица. Тези лица следва да търпят отмяната на нормативния административен акт, но остават извън обвързаността на материалната законна сила на решението на съда. Това разпространение на правната сила на отменителното решение по отношение на всички лица – *erga omnes*, търпи известни изключения.

Правната промяна в процеса за отмяна се свежда винаги до отмяната на един незаконосъобразен нормативен административен акт. Затова и действието на съдебното решение, с което актът се отменя, се определя от обсега на действие на отменения акт. Отмяната на нормативния административен акт ще прояви действие всъщност в онези сфери, които са били засегнати от последиците на незаконосъобразния административен акт. Силата на съдебното решение ще засегне съобразно с това онези лица, за които е имал сила незаконосъобразния и отменен нормативен административен акт.

Затова и разпоредбата на чл. 193, ал. 2 АПК, когато говори за действие на съдебното решение по отношение на всички, си служи с един неточен израз. Правилното схващане на конститутивното действие ограничава силата на отменителното решение до лицата, засегнати в действителност от отменения нормативен административен акт. Във всички случаи, след като е отменен даден нормативен административен акт по жалба на едно лице, жалбата на друго лице за отмяна на същия акт на същото основание ще е недопустима – чл. 187, ал. 2 АПК.

Освен материалната правна сила и конститутивно действие съдебното решение за отмяна на нормативен административен акт обвързва общинския съвет, който е длъжен да се съобрази с него. Това съобразяване по смисъла на чл. 177, ал. 2, изр. 1 АПК обхваща всички действия, които общинският съвет е длъжен да извърши или да не извърши, за да се постигне онова положение в правната действителност, което да е съгласувано с извършената от съда преценка на нормативния административен акт. В този смисъл е налице задължение за общинския съвет да съгласува следващите си действия с решението на съда. Необходимостта от законодателно въвеждане на това задължение в разпоредбата на чл. 177, ал. 2, изр. 1 АПК е възникнала от положението, че администрацията, като самостоятелна и инициативна власт, е по начало свободна и необвързана в действията си, освен от общата рамка на законност и зачитане на правата на отделните лица.

Задължението за съобразяване на общинския съвет с решенията на съда е общо и важи за всички решения в рамките на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове. То важи както за решенията, с които жалбата или протеста са отхвърлени, така и за решенията, с които оспореният нормативен административен акт е обявен за нищожен или отменен.

Проява на правилото за задължителност на съдебното решение за общинския съвет в разглеждания смисъл е разпоредбата на чл. 177, ал. 2, изр. 2 вр. чл. 196 АПК, по силата на която всеки последващ акт, който е в противоречие с издаденото вече отменително съдебно решение е атакуем само на

основание това противоречие. Обезпечаването на тази задължителност на съдебното решение за администрацията е скрепено от нашето административно право и със системата от санкции срещу административните органи, които не биха изпълнили задължението за съобразяване с решението на административния съд. Със системата от санкции в АПК пряко установеното задължение за съобразяване с решението на съда добива възможност за практическо прилагане във отмяната на последващите актове, издадени в противоречие със съдебното решение. Това задължение за съобразяване се отнася до случаите, при които административният орган е поставен в същото положение, при което е бил издаден и отменения от съда административен акт. Само при това условие може да се говори за задължение на администрацията за съобразяване с решението на съда, с което е била отхвърлена или уважена жалбата срещу даден административен акт. Административният орган е длъжен да се съобразява със съдебното решение само доколкото се касае за чисто правната преценка, като при проява на свободно усмотрение не може да се говори за някакво задължение за съобразяване. Свободното усмотрение е една запазена от разглежданото действие на съдебното решение област. De lege ferenda, чрез изменение и/или допълнение на чл. 304 АПК, е наложително да се предвиди възможност за прилагане на санкции за неизпълнение на съдебни решения от общинските съвети по примера на административнонаказателната отговорност на юридически лица или на колективните органи по чл. 290, ал. 1 АПК.

В параграф 7: “Правни последици от отмяната на нормативни административни актове на общинските съвети”, са анализирани и обобщени последиците на отмяната от съда на нормативни административни актове на общинските съвети. Търсен е отговор на поставян в практиката въпрос за “съдбата” на разрешени въз основа на отменен нормативен административен акт на общински съвет с индивидуални административни актове случаи. Мотивирано е становището, че законосъобразността на издадените въз основа на нормативния административен акт индивидуални административни актове не

може да се оспори по-късно - след отмяната му. Ако обаче е отменен индивидуален административен акт, издаден въз основа на отменения нормативен административен акт, останалите индивидуални административни актове с подобно съдържание, които не са били оспорени смятам, че следва да бъдат преразгледани в рамките на предоставената от законодателя възможност за възобновяване на производството по тяхното издаване, като се съобразят правата на трети добросъвестни лица, придобити междуременно.

В параграф 8: “Отговорност за вреди от нормативен административен акт на общински съвет”, са разгледани примерно възможните случаи на настъпили вреди при упражняване на нормотворческата компетентност от общинските съвети.

Застъпено е становище, че при нарушение на задължението от общинските съвети да подчинят нормотворчеството си на закона, настъпилите вреди следва да бъдат обезщетени.

В заключението, въз основа на направеното изследване на видовете нормативни административни актове на общинските съвети и особеностите на съдебния контрол за тяхната законосъобразност, са обобщени основните изводи и направените предложения *de lege ferenda*.

Публикации и доклади по темата на дисертацията

1. Нормативните актове на общинските съвети. – Съвременно право, 2008, № 4.

2. За формата на нормативните административни актове на общинските съвети – В: Юбилеен сборник от научна конференция “100 години Върховен административен съд” /в печат/ в чест на годишнината от създаването на Върховния административен съд, 17.10.2013 г., София, Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Върховен административен съд на Република България.

3. Някои аспекти на оспорването на нормативни административни актове на общинските съвети пред съд. – Право, Политика, Администрация, т.1, 2014, № 3 <<http://www.lpajournal.com/>>.

4. Доклад на тема „Дискриминация от разпоредба на подзаконов нормативен акт на общински съвет”, изнесен на научна сесия „Правото на недискриминация – частноправни и публичноправни аспекти”, 11.04.2014 г., Благоевград, Правно-исторически факултет на ЮЗУ “Неофит Рилски”. Докладът е приет за отпечатване в сборник с доклади от научната сесия.

5. По някои въпроси относно компетентността на общинските съвети да издават нормативни административни актове – В: Юбилеен сборник в чест на 85 годишнината от рождението на проф. д-р Добри Димитров. С., Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, 2014, с. 74 – 82.