

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ТЪЛКУВАТЕЛНА
ДЕЙНОСТ**

2025

Тълкувателни постановления на Общото събрание на колегии от Върховния касационен и Върховния административен съд

Тълкувателни решения и определения на Общото събрание на колегии на Върховен административен съд

Година XIX

Периодично издание, 2026 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор
Мариника Чернева

Заместник главен редактор
Любомир Гайдов

Редакционен съвет
*Ваня Анчева, Йовка Дражева, Георги Колев,
Татяна Хинова, Емилия Миткова, Бисерка
Цанева, Марио Димитров, Сибила Симеонова*

Коректор
Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2026
© Издателство Сиела Норма АД, 2026

Препечатването на материали от настоящото издание е възможно само с писменото разрешение на главния редактор и на издателство Сиела Норма АД

СЪДЪРЖАНИЕ

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД..... 5

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1
ОТ 16.06.2025 Г. ПО Т.Д. № 3/2023 Г. 5

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 2
ОТ 08.10.2025 Г. ПО Т.Д. ТЪЛКУВАТЕЛНО ДЕЛО
№ 5/2023 Г..... 11

**ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД 24**

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 1
ОТ 20.03.2025 Г. ПО Т.Д. № 3/2022 24

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 2
ОТ 14.04.2025 Г. ПО Т.Д. № 4/2021 31

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3
ОТ 26.06.2025 Г. ПО Т.Д. № 2/2024 42

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 4
ОТ 02.07.2025 Г. ПО Т.Д. № 7/2024 54

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 5
ОТ 02.09.2025 Г. ПО Т.Д. № 1/2024 64

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 6
ОТ 17.12.2025 Г. ПО Т.Д. № 3/2024 72

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 1

16.06.2025 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести март две хиляди двадесет и пета година разгледа докладваното от съдия Христо Койчев и съдия Антоанета Данова тълкувателно дело 3/2023 г.

Тълкувателно дело № 3/2023 г. по описа на Върховния административен съд е образувано с разпореждане от 08.12.2023 г. на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд на основание чл. 124, ал. 3 от Закона за съдебната власт за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на ВКС и Първа и Втора колегии на ВАС по следния въпрос:

„Едно или две нарушения извършва по смисъла на чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) данъчно задължено лице, което едновременно не подаде за един и същ данъчен период справка-декларация по чл. 125, ал. 1 от Закона за данък добавена стойност (ЗДДС) и отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС?

Вносителите са обосנוвали искането със съществуващо в съдебната практика противоречие относно броя на извършените нарушения по чл. 179, ал. 1 от ЗДДС при едновременното неподаване на справка-декларация по чл. 125, ал. 1, декларация по чл. 125, ал. 2 и отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС. Посочили са, че в част от съдебните решения се приема, че неподаването на справка-декларация по чл. 125 ал. 1 от ЗДДС и на отчетните регистри по чл. 124 от ЗДДС са отделни деяния, не се кумулират и не се поглъщат едно от друго, като представляват отделни състави на нарушение по чл. 179, ал. 1 от ЗДДС и подлежат на самостоятелно наказване. В други съдебни актове обаче неподаването на справка-декларация по чл. 125, ал. 1 от ЗДДС и на отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС е възприето като едно нарушение по чл. 179, ал. 1 от ЗДДС, по причина, че практически е невъзможно да се подаде само справка-декларация или само информация за отчетните регистри за един и същи данъчен период.

В проведеното на 26.03.2025 г. закрито заседание, по предложение на определените от председателите на ВКС и ВАС съдии докладчици по тълкувателното дело на основание т. 8.2. от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления от колегиите на съдиите от Върховния касационен съд и от Върховния административен съд, Общото събрание на съдиите от сезираните колегии на ВКС и ВАС счете, че искането за тълкуване следва да се отклони по следните съображения:

Противоречивата практика на съдилищата по прилагането на закона е един от критериите по чл. 124 от ЗСВ, които предпоставят упражняване на тълкувателна дейност

от страна на върховните съдебни инстанции с цел осъществяване на конституционните им правомощия за върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на закона. Към датата на образуване на тълкувателно дело № 3/2023 г. по описа на ВАС е действала нормата на чл. 179, ал. 1 от ЗДДС, в редакцията ѝ от 01.07.2021 г., ДВ, бр.104 от 2020 г., съгласно която: „Лице, което, като е длъжно, не подаде справка-декларацията по чл. 125, ал. 1, декларацията по чл. 125, ал. 2, отчетните регистри по чл. 124 или не ги подаде в предвидените срокове, се наказва с глоба – за физическите лица, които не са търговци, или с имуществена санкция – за юридическите лица и еднолични търговци“. При тази формулировка е генерирана противоречивата практика на съдилищата относно това, дали при неподаване за един и същи данъчен период от страна на задължено лице на справка-декларация по чл. 125, ал. 1 от ЗДДС и отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС, се извършва едно или две нарушения по смисъла на чл. 18 от ЗАНН.

Впоследствие е настъпило законодателно изменение на нормата на чл. 179, ал. 1 от ЗДДС (§ 16 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност, ДВ, бр. 106 от 2023 г., в сила от 01.01.2024 г.), която е придобила следната редакция: „Лице, което, като е длъжно, не подаде справка-декларацията по чл. 125, ал. 1 или декларацията по чл. 125, ал. 2, или не ги подаде в предвидените срокове, се наказва с глоба – за физическите лица, които не са търговци, или с имуществена санкция – за юридическите лица и еднолични търговци“.

В мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност за-

конодателят изрично е посочил, че промяната в нормата е необходима с оглед несамостоятелния характер на задълженията за подаване на справка-декларация и отчетни регистри за един и същи период, тъй като целта на последните е една – надлежно отчитане пред приходната администрация на данните, относими към законосъобразното формиране на данъчния резултат за съответния едномесечен данъчен период.

Видно от актуалната редакция на разпоредбата на чл. 179, ал. 1 от ЗДДС, деянието „неподаване на отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС“, е отпаднало, т.е. не е предвидено налагане на наказание за неподаване или неподаване в срок на отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС. Като съставомерно деяние е останало единствено „неподаването на справка-декларация по чл. 125, ал. 1 от ЗДДС“, респективно „декларация по чл. 125, ал. 2 от ЗДДС“.

Съгласно нормата на чл. 6 от ЗАНН административно нарушение е само онова деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред. Отпадането на деянието „неподаване на отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС“ от състава на административно-наказателната норма означава, че законодателят не го признава за административно нарушение, подлежащо на наказание.

Ето защо искането, по което е образувано настоящото тълкувателно дело, се явява безпредметно.

По отношение на висящите към настоящия момент административно-наказателни производства със същия пред-

мет е приложима нормата на чл. 3, ал. 2 от ЗАНН, в която е визиран принципът за приложимост на по-благоприятния за дееца закон, каквато е новата редакция на чл. 179, ал. 1 от ЗДДС (ДВ, бр. 106 от 2023 г., в сила от 01.01.2024 г.).

С оглед на изложените по-горе съображения искането за приемане на съвместно тълкувателно постановление по поставения въпрос се явява недопустимо предвид разрешаването му по законодателен път, поради което следва да бъде отклонено, а производството по тълкувателното дело – прекратено.

Водим от горното и на основание т. 8.3. вр. т. 8.2. от Правилата за приемане на съвместни тълкувателни постановления от колегиите на ВКС и ВАС, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

ОПРЕДЕЛИ:

ОТКЛОНЯВА искането на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по въпроса:

„Едно или две нарушения извършва по смисъла на чл. 18 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) данъчно задължено лице, което едновременно не подаде за един и същ данъчен период справка- декларация

ция по чл. 125, ал. 1 от Закона за данък добавена стойност (ЗДДС) и отчетни регистри по чл. 124 от ЗДДС?“

ПРЕКРАТЯВА производството по тълкувателно дело № 3/2023 г. по описа на ВАС.

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 2

от 08.10.2025 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести март две хиляди двадесет и пета година разгледа докладваното от съдия Мирослава Георгиева и съдия Христина Михова тълкувателно дело 5/2023 г.

Производството е по реда на раздел X от глава четвърта на Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 5/2023 година по описа на Върховния административен съд е образувано с разпореждане от 08.12.2023 година на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд по тяхно искане за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и от Първа и Втора колегия на Върховен административен съд по следния въпрос:

„Нарушение по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, буква „а“ от Закона за пътищата или такова по чл. 177, ал. 3, т. 1 във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 от Закона за движение по пътищата извършва водачът, който управлява извънгабаритно или тежко пътно превозно средство по пътищата, отворени за обществено ползване, без да е налице разрешение за движението на това пътно превозно средство?“

По поставения за разглеждане въпрос се констатира противоречива съдебна практика, формирана с решения

на административните съдилища, постановени в производства по чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс. Противоречиво се решава въпросът относно правната квалификация на нарушението, извършено от водача на извънгабаритно или тежко пътно превозно средство (ППС), който без надлежно разрешително го управлява по път, отворен за обществено ползване, когато е назначен по трудов договор с превозвача: дали това се явява нарушение по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, буква „а“ от Закона за пътищата (ЗП) или такова по чл. 177, ал. 3, т. 1 във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 от Закона за движение по пътищата (ЗДвП).

Според първото становище, предвидената в чл. 53, ал. 1, т. 2 ЗП отговорност за нарушение на забраната по чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП за движение на извънгабаритни и тежки превозни средства касае ползването на пътя от превозвачите и затова се отнася за физическите лица – собственици на ППС или регистрирани превозвачи, както когато същите са фактически извършители (лично извършват превоза като водачи на ППС), така и когато само са наредили превоза. Водачите на извънгабаритни и тежки превозни средства, назначени по трудов договор с превозвача, осъществяващи фактически превоза, носят отговорност само по чл. 177, ал. 3, т. 1 ЗДвП за нарушение на чл. 139, ал. 1, т. 2 ЗДвП. Аргумент за това е, че в разпоредбата от ЗДвП изрично е посочен субектът на административното нарушение – водачът на ППС, за разлика от нормата на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП, в която субектите не са конкретизирани. Освен това тези водачи не са от кръга на задължените лица по ЗП, които могат да поискат от собственика

или администрацията, управляваща пътя, издаването на разрешение за движение по пътищата на извънгабаритно или тежко ППС и следователно не могат да носят административна отговорност за липсата на такова.

Според второто становище, когато водач управлява извънгабаритно или тежко ППС без специално разрешение, издадено от собственика или администрацията, управляваща пътя, той извършва нарушение на разпоредбата на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП. Това нарушение следва да се санкционира с наказанието по чл. 53, ал. 1, т. 2 ЗП, в който е предвидена лична отговорност за физическите лица, нарушили забраната на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП, както и за тези, които извършат или наредят да бъдат извършени посочените дейности, включително и в хипотезата на движение на извънгабаритни или тежки ППС и товари. Поради това субект на отговорността може да бъде както водачът като пряк извършител, така и друго отговорно длъжностно лице, което е наредило превоза или придружава товара. Тази разпоредба кореспондира с чл. 37, ал. 1, т. 1 от Наредба № 11 от 03.07.2001 г. за движение на извънгабаритни и/или тежки пътни превозни средства, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството, обнародвана в ДВ, бр. 65 от 24.07.2001 г., с последни изменения обн. бр. 99 от 13.12.2022 г. (Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ), който предвижда съставянето на акт на водача, на съпровождащото лице и на другите длъжностни лица, когато при проверката се установи, че движението на извънгабаритното или тежко ППС се извършва без разрешително или документ за платена такса.

За да се произнесе по поставения въпрос – „Нарушение по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, буква „а“ от Закона за пътищата или такова по чл. 177, ал. 3, т. 1 във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 от Закона за движение по пътищата извършва водачът, който управлява извънгабаритно или тежко пътно превозно средство по пътищата, отворени за обществено ползване, без да е налице разрешение за движението на това пътно превозно средство?“ Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и от Първа и Втора колегия на Върховен административен съд взе предвид следното:

Законът за движение по пътищата, предвид разпоредбата на чл. 1 от същия, урежда правилата за движение по пътищата, отворени за обществено ползване, изискванията към ППС за участие в движението по тези пътища, изискванията за правоспособност на водачите на ППС, правата и задълженията на участниците в движението и на съответните служби и длъжностни лица, принудителните мерки, които се прилагат и наказанията за нарушаване на разпоредбите му и на издадените въз основа на него нормативни актове. Целта на ЗДвП, съгласно чл. 1, ал. 2 от закона, е опазването на живота и здравето на участниците в движението по пътищата, имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяване от моторните превозни средства.

Законът за пътищата урежда обществените отношения, свързани със собствеността, ползването, управлението, стопанисването, изграждането, ремонта, поддържането и финансирането на пътищата, както и с управлението на безопасността на пътната инфраструктура в страната.

Различният предмет на регулация на ЗДвП и ЗП обуславя и разликата в обществените отношения, които се застрашават или увреждат, при неизпълнение на предвидените в тях правила за поведение. При извършване на нарушението по чл. 177, ал. 3, т. 1 във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 от Закона за движение по пътищата се засягат или увреждат обществените отношения, които осигуряват живота и здравето на участниците в движението по пътищата, улесняването на тяхното придвижване, опазване на имуществото им и околната среда от замърсяване от ППС. Обект на нарушението по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ от Закона за пътищата са обществените отношения, свързани с ползването, поддържането и финансирането на пътищата в Република България.

Различните обществени отношения, предмет на регулация от ЗДвП и ЗП, предполагат и разлики в елементите на фактическия състав (субекти и изпълнително деяние) на сочените правила за поведение.

Разпоредбата на чл. 139, ал. 1, т. 2 ЗДвП въвежда изискването движещите се по пътищата (отворени за обществено ползване – чл. 1 ЗДвП) ППС да са с размери, маса и натоварване на ос, които не надвишават нормите, установени от министъра на регионалното развитие и благоустройството и с товари, които не представляват опасност за участниците в движението. В издадената на основание чл. 139, ал. 3 ЗДвП Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ са посочени допустимите размери, маса и натоварване на ос на категориите ППС и техните ремаркета, както и условията и реда за движение на извънгабаритни и тежки ППС по пътищата, отворени за обществено ползване. Съгласно

§1, т. 7 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗП „обществено ползване на пътищата“ е обичайното използване на пътищата за превоз на пътници и товари с общоприетите ППС или за придвижване на пешеходци.

В зависимост от разликата в стойностите по критериите, посочени в чл. 1, ал. 1, т. 1 от Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ, извънгабаритни превозни средства са тези, чиито размери, независимо от товара, са с по-големи от посочените в чл. 5 от наредбата стойности, а тежки ППС – тези, чиято допустима максимална маса или натоварване на ос имат стойностите по чл. 6 и чл. 7 от наредбата. Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ допуска движението по пътищата за обществено ползване на ППС, които не отговарят на установените стойности за размер, маса, натоварване на ос и товар, т.е. на извънгабаритни и/или тежки ППС, след получаване на разрешение от администрацията, управляваща пътя (чл. 8, ал. 2 от наредбата), което следва да бъде съгласувано с органите на МВР или след заплащане на такса, в случаите на чл. 14, ал. 3 от наредбата.

В ЗДвП са обединени и двата вида превозни средства, за които се изисква нарочно разрешение за движение по пътищата, отворени за обществено ползване, като в разпоредбата на чл. 177, ал. 3, т. 1 ЗДвП е предвидена административнонаказателна отговорност – глоба от 500 до 3000 лева за водач, който, без да спазва установения за това ред, управлява ППС с размери, маса и натоварване на ос, които надвишават нормите, определени от министъра на регионалното развитие и благоустройството, т.е. с Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ, издадена на основание чл. 139, ал. 3 ЗДвП.

В разпоредбата на чл. 177, ал. 3, т. 1 ЗДвП ясно е посочено, че административнонаказателната отговорност за допуснатото нарушение на чл. 139, ал. 1, т. 2 ЗДвП носи водачът на ППС с размер, маса или натоварване на ос, които надвишават нормите, определени от министъра на регионалното развитие и благоустройство (извънгабаритните и/или тежките ППС). Съгласно легалната дефиниция дадена в § 6, т. 25 от допълнителните разпоредби на ЗДвП водачът е „лице, което управлява ППС...“, т.е. физическото лице, което извършва фактическите действия по управлението на ППС. Следователно, водачът на ППС с размер, маса или натоварване на ос, които надвишават нормите, определени от министъра на регионалното развитие и благоустройство (извънгабаритните и/или тежките ППС), осъществяващ фактическите действия по неговото управление, е субект на нарушението по чл. 177, ал. 3, т. 1, във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 ЗДвП. Формата на изпълнителното деяние на това нарушение се осъществява чрез действие – управление на извънгабаритното и/или тежко ППС, без да е налице разрешение за движението на това ППС по пътищата, отворени за обществено ползване.

В разпоредбата на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП законодателят е предвидил, че за дейности от специалното ползване на пътищата без разрешение се забранява движението на извънгабаритни и тежки ППС в обхвата на пътя и ограничителната строителна линия. За нарушение на посочената забрана в нормата на чл. 53, ал. 1, т. 2 ЗП е предвидена глоба от 1000 до 5000 лева, ако деянието не представлява престъпление, за физическите лица, които извършат или наредят да бъде извършено движение на извънгабаритни

и тежки ППС и товари без разрешение на собственика или администрацията, управляваща пътя.

Под „специално ползване на пътищата“, съгласно §1, т. 8 от допълнителните разпоредби на ЗП, следва да се разбира използването на пътищата за превозване на тежки и извънгабаритни товари или за осъществяване на други дейности в обхвата на пътя и в обслужващите зони, като: изграждане и експлоатация на търговски крайпътни обекти и на пътни връзки към тях, както и на площадки за оказване на пътна помощ и на пътни връзки към тях; изграждане и експлоатация на рекламни съоръжения; изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения и тяхната експлоатация в обхвата на пътя; временно ползване на части от пътното платно и земи в обхвата на пътя от други лица. Според чл. 18, ал. 1 ЗП специалното ползване на пътищата се осъществява с разрешение на собственика или администрацията, управляваща пътя, при условия и по ред, определен с наредба на Министерския съвет, издадена на основание чл. 18, ал. 5 ЗП – Наредба за специалното ползване на пътищата, приета с ПМС № 179/04.07.2001 г. (обн. ДВ, бр. 62/13.07.2001 г., последно изм. ДВ, бр. 9/27.01.2023 г.). В § 2 от преходните и заключителни разпоредби на тази наредба е посочено, че специалното ползване на пътищата чрез превозване на тежки и извънгабаритни товари се извършва при условията и по реда на наредбата, издадена на основание чл. 139, ал. 3 ЗДвП – Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ. В чл. 8, ал. 2 от Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ е предвидена възможност за движение на извънгабаритни и/или тежки

ППС по пътищата, отворени за обществено ползване, с разрешение, издадено от администрацията, управляваща пътя. Съгласно нормата на чл. 15, ал. 3 от същата наредба лицата, които са задължени да подадат заявление до Агенция „Пътна инфраструктура“ или до съответното областно пътно управление или община (в зависимост от това коя е администрацията, управляваща пътя) за издаване на необходимото разрешение за движението на извънгабаритни и/или тежки ППС, са собствениците на такива ППС или лицата, които извършват превозите. Собственик на ППС е лицето, което го притежава, съгласно разпоредбите на Закона за собствеността и е вписано като такъв в свидетелството за регистрация на ППС, както е указано в чл. 19 от Правилника за приложение на ЗДВП. Според легалното определение, дадено в чл. 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на Закона за автомобилните превози, „превозвач“ е всяко физическо или юридическо лице, регистрирано като търговец, което извършва обществен превоз на пътници и товари с помощта на превозни средства, предназначени за тази цел. Следователно под „лицата, извършващи превоза“ следва да се разбират тези физически или юридически лица, които осъществяват транспортна дейност в качеството си на търговци, регистрирани по съответния ред като такива. Аргумент в подкрепа на този извод е и нормата на чл. 11, т. 3 и т. 4 от Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ предвиждаща, че лицата, които извършват превозите, носят отговорност за движението и съпровождането на извънгабаритните ППС, като са длъжни да възлагат превозването на водачи, притежаващи свидетелство за управление на МПС от съответната категория, с трудов стаж като водач

на товарен автомобил от категория „С“ не по-малък от пет години, както и да запознават водача с особените свойства на товара и със специфичните изисквания при превозването му, с които той е длъжен да се съобразява. Посочената разпоредба ясно разграничава водача, извършващ фактическите действия по управление на извънгабаритно и/или тежко ППС, от „лицата, извършващи превоза“.

Изложеното обуславя заключението, че лицата, задължени да поискат разрешение за движението на извънгабаритни и/или тежки ППС от администрацията, управляваща пътя, са техните собственици или лицата, извършващи превоза, в качеството им на лицензирани превозвачи. Следователно субекти на нарушението по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП могат да бъдат физическите лица, които са собственици на извънгабаритни и/или тежки ППС, или превозвачи, регистрирани по съответния ред, както когато наредят превоза, така и когато са фактически извършители, т.е. когато управляват лично ППС от посочения вид.

Когато едно физическо лице управлява извънгабаритно или тежко ППС, т.е. осъществява неговото фактическо управление по силата на трудов договор, сключен със собственика на ППС или превозвача, то няма задължение да поиска от собственика на пътя или от администрацията, управляваща пътя, на основание чл. 15, ал. 3 от Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ, да бъде издадено разрешение за движението на ППС по пътищата, отворени за обществено ползване, съгласно чл. 8, ал. 2 или да заплати съответната такса в случаите на чл. 14, ал. 3 от наредбата. След като такъв водач на ППС не е задължен да подаде заявление за

издаване на разрешение за осъществяване на движение на ППС от посочената категория, той не следва да носи отговорност по чл. 53, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ от Закона за пътищата. Противното би означавало водачът на ППС, работещ по трудов договор като водач на ППС, да носи административнонаказателна отговорност за виновното поведение на друго лице – на неговия работодател – собственик на ППС или превозвач (физическо лице или юридическо лице), който не е поискал и не е получил необходимото разрешение. Това би противоречало на основания принцип, визиран в разпоредбата на чл. 24, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), според който административнонаказателната отговорност е лична и всеки отговаря за собственото си виновно поведение.

От изложеното следва, че водачът на извънгабаритно и/или тежко ППС, когато не е собственик на същото или лицензиран превозвач, осъществяващ превоза, съответно не е наредил превоза, а извършва единствено фактическите действия по неговото осъществяване въз основа на задълженията си по трудов договор, сключен с някое от тези лица, следва да отговаря само по чл. 177, ал. 3, т. 1 ЗДвП за допуснатото нарушение на чл. 139, ал. 1, т. 2 ЗДвП и не носи отговорност по чл. 53, ал. 1 т. 2 ЗП за нарушение на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП. Когато водачът на извънгабаритното и/или тежко ППС е и собственик на същото или извършва превоза в качеството си на лицензиран превозвач, при допуснатото нарушение на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП следва да понесе административнонаказателна отговорност на основание чл. 53, ал. 1, т. 2 ЗП.

Действително, в разпоредбата на чл. 37 от Наредба № 11/03.07.2001 г. на МРРБ е предвидено съответните служби за контрол на Министерство на вътрешните работи и Агенция „Пътна инфраструктура“ да спират и извършват проверка на спрелите и навлезлите в обхвата на пътя и ограничителната линия извънгабаритни и/или тежки ППС, както и да съставят актове на водача, на товародателя, на съпровождащото лице и на другите длъжностни лица извършили визираните в същата норма нарушения. От това не следва изводът, че на всички от така посочените лица, включително и на водача, когато не е собственик на същото или не е лицензиран превозвач, осъществяващ превоза, съответно не е наредил превоза, следва да бъдат съставени актове за допуснато нарушение на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП. В разпоредбата на чл. 37 от наредбата се визират компетентните контролни органи, които са натоварени да извършват проверка и контрол за спазване на реда за ползване и движение на извънгабаритни и тежки ППС. Изброяването на лицата, на които се съставя акт, е примерно, като на проверяващите органи е предоставена възможност да преценят кое от тях следва да бъде санкционирано, в зависимост от това извършването на кой вид от подробно конкретизираните в същата разпоредба нарушения, едно от които е това по чл. 37, ал. 1, т. 1 от наредбата (съответно на чл. 26, ал. 2, т. 1, б. „а“ ЗП), е констатирано. Ангажирането на административнонаказателната отговорност на водача на такова ППС по чл. 177, ал. 3, т. 1 ЗДвП не изключва възможността за реализиране на административнонаказателната отговорност на другите лица по чл. 37 от наредбата, при констатация, че същите са извършили посочените в нея нарушения.

Въз основа на изложените по-горе съображения и на основание чл. 124, ал.3 от Закона за съдебната власт Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и от Първа и Втора колегия на Върховен административен съд

ПОСТАНОВИ:

Водачът, който управлява извънгабаритно или тежко пътно превозно средство по пътищата, отворени за обществено ползване, без да е налице разрешение за това, извършва нарушение по чл. 177, ал. 3, т. 1 във връзка с чл. 139, ал. 1, т. 2 от Закона за движение по пътищата, когато не е собственик на пътното превозно средство или лицензиран превозвач, осъществяващ превоза, съответно не е наредил превоза.

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 1

20.03.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на деветнадесети юни две хиляди двадесет и четвърта година разгледа докладваното от съдия Тинка Косева тълкувателно дело 3/2022 г.

Производството е по реда на Раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 3/2022 г. е образувано с разпореждане от 22 юли 2022 година на председателя на Върховния административен съд на основание чл. 128, ал. 1 във връзка с чл. 124 от Закона за съдебната власт по искане на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение по въпроса:

„Дължат ли се агроекологични плащания, съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 11 от 06.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. за срок, който надвишава минималните периоди на преход към биологично производство, съгласно чл. 36, чл. 37, параграф 2 и чл. 38, параграф 3 на Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 за определяне на

подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета, относно биологичното производство, етикирането и контрола, извън случаите по чл. 36, параграф 3 във вр. с параграф 1 от Регламент № 889/2008?“.

С решение от 26 април 2023 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, производството по тълкувателно дело № 3/2022 г. е спряно до приключване на производството по дело С-329/2022 г. на Съда на Европейския съюз.

С решение на съда (десети състав) от 7 декември 2023 г. по дело С-329/22 г., СЕС се е произнесъл по отправеното на основание чл. 267 ДФЕС от Върховния административен съд преюдициално запитване по адм. дело № 5706/2021 г.

С решение на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, проведено на 19.06.2024 г., производството по тълкувателно дело № 3/2022 г. е възобновено.

Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, за да се произнесе по поставения за тълкуване въпрос, съобрази следното:

Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване – чл. 125 КРБ. Функция на това конституционно правомощие е предвиденото в чл. 124, ал. 1 ЗСВ право на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд да приема тълкувателни решения при наличие на противоречива или неправилна практика.

Отговор на поставения от главния прокурор въпрос: „Дължат ли се агроекологични плащания съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 11 от 06.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. за срок, който надвишава минималните периоди на преход към биологично производство, съгласно чл. 36, чл. 37, параграф 2 и чл. 38, параграф 3 на Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета, относно биологичното производство, етикирането и контрола, извън случаите по чл. 36, пар. 3 във вр. с параграф 1 от Регламент № 889/2008?“, не може да бъде даден чрез тълкувателно решение по реда на чл. 124 от ЗСВ, защото е извън компетентността на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд (ОСК ВАС).

С предложението си вносителят е сезирал ОСК на ВАС да даде отговор на поставения въпрос в контекста на разпоредби на правото на ЕС, ползващо се с примат над националното, произтичащ от учредителните договори (ДЕС и ДФЕС) и от практиката на СЕС.

При така поставения от вносителя въпрос ОСК на ВАС не би могло да направи обоснован извод за дължимост/недължимост на агроекологични плащания, съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 11 от 06.04.2009 г., без да тълкува относимите правни норми на чл. 36, чл. 37, параграф 2 и чл. 38, параграф 3 от Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008, с каквата компетентност то не разполага.

Съгласно чл. 267, параграф 1 от ДФЕС изключително правомощие да тълкува договорите и актовете на институ-

циите на Съюза има СЕС. По силата на чл. 344 от ДФЕС държавите членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването и прилагането на договорите, по начини, различни от тези, предвидени в него.

Тълкувателната дейност, опосредяваща приложението на нормите от правото на ЕС, ще постави под съмнение еднаквото им прилагане от всички страни членки. Това ще компрометира и една от основните цели на създадения с учредителните договори правен ред – точното и еднакво прилагане на разпоредбите от всички държави членки.

Безспорно, в правомощията на ОСК на ВАС е да тълкува норми на Закона за подпомагане на земеделските производители, както и издадената въз основа на него Наредба № 11 от 06.04.2009 г., но следва да се държи сметка, че Република България е държава членка на ЕС. При осъществяване на правораздавателен контрол съдилищата следва да се съобразяват с относимите норми от правото на ЕС и да ги прилагат с предимство пред разпоредбите на националните ни закони, ако те им противоречат.

С Решение от 07 декември 2023 г. по дело С-329/22 Съдът на Европейския съюз е дал задължително тълкуване на чл. 29, параграф 3, второ изречение от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, в смисъл че:

- допуска национална разпоредба, която ограничава възможността за получаване на финансово подпомагане за преход към биологично земеделие до ми-

нималния преходен период, предвиден в чл. 38, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 05.09.2008 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикирането на биологични продукти, по отношение на биологичното производство, етикирането и контрола;

- така държавите членки могат да определят максимален срок за предоставяне на подпомагане за преход към биологично земеделие, като се съобразят с конкретния преходен период, който, както предвижда чл. 17, параграф 1, буква „в“ от Регламент (ЕО) № 834 на Съвета от 28 юни 2007 година относно биологичното производство и етикирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2092/91, се определя от уредбата на Европейския съюз в зависимост само от вида земеделски или животински продукти;
- държавите членки могат следователно да решат, че преходът към биологично земеделие дава основание за подпомагане за по-кратък период от предвидения в чл. 29, параграф 3, първо изречение от Регламент № 1305/2013 период от пет до седем години.

Съгласно чл. 267, параграф 1 от ДФЕС Решението на СЕС по дело C-329/22 е задължително за всички съдилища и учреждения в Република България, включително и за Върховния административен съд, относно поставения за тълкуване въпрос за дължимост на агроекологични плащания, съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 11 от 06.04.2009

г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агро-екологични плащания“ от ПРСР 2007 – 2013 г. за срок, който надвишава минималните периоди на преход към биологично производство, съгласно чл. 38, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 05.09.2008 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикирането на биологични продукти, по отношение на биологичното производство, етикирането и контрола.

Отговорът, даден с решение по дело С-329/2022 г., разрешава въпроси по тълкуването на конкретни разпоредби от посочените по-горе регламенти, които имат значение за правилното прилагане и на националните правни норми, предмет на настоящото тълкувателно дело.

По изложените съображения Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА искането на главния прокурор на Република България за приемане на тълкувателно решение по поставения за тълкуване въпрос по тълкувателно дело № 3/20022 г. на ОСК на Върховния административен съд, както следва: „Дължат ли се агроекологични плащания съгласно чл. 13, ал. 3 от Наредба № 11 от 06.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. за срок, който надвишава минималните периоди на преход към биологично произ-

водство, съгласно чл. 36, чл. 37, параграф 2 и чл. 38, параграф 3 на Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство, етикирането и контрола, извън случаите по чл. 36, параграф 3 във вр. с параграф 1 от Регламент № 889/2008?“.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

14.04.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести септември две хиляди двадесет и четвърта година разгледа докладваното от съдия Таня Вачева тълкувателно дело 4/2021 г.

Производството е по реда на раздел X от глава четвърта на Закона за съдебната власт.

Тълкувателното дело е образувано с разпореждане от 21.12.2021 г. на председателя на Върховния административен съд по повод постъпило искане с вх. № 10122 от 19.07.2021 г. по описа на този съд от министъра на правосъдието на Република България до Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„Подлежат ли на публикуване и в каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?“

Министърът е посочил в питането си, че обичайна практика на съдебните състави в административните съдилища е след положен гриф за сигурност да не публикуват под никаква форма съдебни актове, по които са приложени доказателства, представляващи класифицирана информация, независимо от това дали и в каква степен те са

обсъждани в съдебния акт. Тези актове не се публикуват и след изтичане на срока за класифицирането им. Според министъра тази съдебна практика е неправилна и противоречи на закона.

Поканени по делото за становища на основание чл. 129, ал. 1 ЗСВ са главният прокурор на Република България, министърът на правосъдието, председателят на Висшия адвокатски съвет, председателят на Държавна комисия по сигурността на информацията, председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“, министърът на вътрешните работи, председателят на Комисията за финансов надзор, председателят на Комисията за защита на конкуренцията, председателят на Комисията за регулиране на съобщенията и деканите на всички юридически факултети в страната. Предложение за вземане на становище е изпратено и до общите събрания на всички административни съдилища в страната.

Върховната прокуратура, Висшият адвокатски съвет, Комисията за финансов надзор, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието, Комисията за регулиране на съобщенията, Държавната комисия по сигурността на информацията, Държавна агенция „Национална сигурност“, както и съдиите в Административен съд – Плевен, Административен съд – Видин, Административен съд – Разград, Административен съд – Кюстендил, Административен съд – Смолян и Административен съд – Кърджали подкрепят становище, че съдебните актове по дела, по които са приложени доказателства, представляващи класифицирана информация, следва да се публикуват изцяло с мотиви и диспозитив, като само в

случаите, в които в мотивите се обсъждат доказателства, представляващи класифицирана информация, следва задължително да се публикува диспозитивът, а от мотивите се заличава информацията, представляваща държавна тайна.

Съдиите в Административен съд – Русе и Административен съд – Перник изразяват становище, че по дела, съдържащи класифицирана информация, на публикуване подлежи само диспозитивът. Мотиви за този извод съдилищата извеждат от спецификата на обществените отношения, чиято защита се урежда от специалния Закон за защита на класифицираната информация. Ограничаване правата на гражданите за защита на националната сигурност е предвидено още на конституционно ниво, поради което и ограничаване публичността на съдебните актове по дела, съдържащи класифицирана информация, е конституционно оправдано.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе по поставения с искането въпрос, съобрази следното:

Съгласно разпоредбата на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт общите събрания на върховните съдилища приемат тълкувателни решения при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона. Неправилна практика има, когато съдилищата в страната тълкуват и прилагат закона в нарушение или отклонение от него.

Отправеното от министъра на правосъдието искане за тълкуване е с твърдение за неправилна съдебна практика. Питането е допустимо, защото дейността на съдилищата не се ограничава само до съдебния процес и постановяването на решение по конкретно дело. Тя обхваща и дейности,

свързани с цялостната организация и провеждане на съдебния процес, включително и с дейност по обявяване и публикуване на съдебните актове, които са част от задължението на съда за провеждане на публичен и справедлив процес.

Отговорът на питането изисква да бъде проследен режимът на обявяване и публикуване на съдебните актове по дела, съдържащи класифицирана информация.

Законът за защита на класифицираната информация урежда обществените отношения, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицирана информация, условията и реда за предоставянето ѝ. Класифицираната информация е информацията, представляваща държавна или служебна тайна, както и чуждестранната класифицирана информация.

Организирането на работата при създаването, обработването и съхраняването на класифицирана информация се основава на правилото такава информация да се предоставя само на лица, получили разрешение за достъп при спазване на принципа „необходимост да се знае“. Принципът „необходимост да се знае“ се състои до ограничаване на достъпа само до определена класифицирана информация и само за лица, чиито служебни задължения или конкретно възложена задача налагат това; всяка информация се класифицира според собственото ѝ съдържание, а не според информацията, на която се базира или за която се отнася.

Грифът за сигурност се определя от служител, който има право да подписва документа, съдържащ класифицирана информация, или удостоверява наличието на такава в материал, различен от този документ. Съгласно чл. 30, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информа-

ция при сбор от материали и/или от документи, съдържащи класифицирана информация с различен гриф за сигурност, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор. Ръководителите на организационните единици на основание чл. 81 от същия закон определят допълнителни специални процедури и изисквания в рамките на своята компетентност за осигуряване защита на класифицираната информация. Съгласно приетите от административните съдилища вътрешни правила за работа с класифицирана информация, преценката дали съдебните актове да бъдат класифицирани или не, е предоставена на съдия-докладчика или служителя в съответната регистратура за класифицирана информация, като тяхната класификация се удостоверява чрез поставянето на гриф за сигурност. Съдебни актове с гриф за сигурност се обявяват само с диспозитив, а актовете, върху които не е поставен гриф за сигурност, са явни и обявяването им заедно с мотивите се извършва при спазване на изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.

Начинът на обявяване на съдебните актове в регистъра на актовете на съдилищата е уреден в глава XVIII „а“, раздел III от Закона за съдебната власт. Съгласно чл. 360о, ал. 2 от същия закон всеки съд незабавно обявява актовете си в регистъра, а според ал. 3 не подлежат на обявяване в регистъра актовете, с които се разкрива защитена от закона тайна и мотивите към тях.

Обявяването означава оповестяване на съдебните актове чрез вписването им в срочни книги, респ. в регистър на съдебните актове. Съгласно раздел XV, т. 72.13

от Вътрешните правила за документооборота по съдебни дела, обявяването на постановените решения и определения по секретни административни дела в срочните книги и в Единната деловодна и информационна система (ЕДИС) се извършва в Регистратурата за класифицирана информация. Постановеният съдебен акт по дело, съдържащо класифицирана информация, е на разположение на страните само в съответното секретно деловодство на съда.

Принципът в Закона за защита на класифицираната информация за полагане на гриф за сигурност на документ от органа, който може да го разсекрети, означава, че съдът не може да преразгледа нивото на класификацията за сигурност на информацията и да разсекрети подобна информация. Съдът обаче, в постановени по секретни дела съдебни актове, има право на преценка в каква част те да бъдат обявени като явни документи, тъй като чл. 30, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация не сочи основание за автоматично засекретяване поради наличие на класифицирана информация.

Правилата за засекретяване на съдебните актове се подчиняват на определени принципи, които не следва да нарушават основно право на всеки да търси, получава и разпространява информация, но което се ограничава от легитимно предвиденото изключение за документ/информация, представляваща държавна и служебна тайна. Предвиденото изключение има за цел охрана на посочените в чл. 41, ал. 1 от Конституцията защитени интереси, когато тези интереси са действително застрашени. Правото за публичен достъп до съдебните актове е защитено и в чл. 64, ал. 1 от Закона за съдебната власт, съгласно който актовете

на съдилищата, с посочените изключения, се публикуват незабавно след постановяването им на интернет страницата на съответния съд при спазване изискванията за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Съдебните актове на административните съдилища се публикуват, т.е. огласяват се, на интернет страницата на съответния съд, която съдържа база данни на съдебни актове със свободен достъп.

Съдебните актове, постановени по дела, съдържащи класифицирана информация и документи с положен гриф за сигурност от съответния орган, не се публикуват от съдилищата към настоящия момент.

ОС на Първа и Втора колегия на ВАС приема за неправилна практиката за непубликуване на съдебните актове, съдържащи класифицирана информация.

Публичността на съдебния процес е основна гаранция за неговата справедливост съгласно член 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Именно публичността дава гаранции, че процесуалните права на страните няма да бъдат неоснователно ограничени или погазени и че изходът на правния спор ще бъде основан на убедителни, безспорни доказателства. Публичността на процеса е и гаранция за доброто правосъдие, за създаването на доверие в обществото. Тя е заложена като основен принцип в чл. 121, ал. 3 от Конституцията на Република България, чл. 47, ал. 2 от Хартата за основните права на Европейския съюз. Правото да получават информация от обществено значение, каквато несъмнено е съдебната дейност, е установено в чл. 10, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека, защитено е и с Решение № 7 от 04.06.1996 г.

по к.д. № 1/1996 г. на Конституционния съд на Република България.

Общественият интерес в публичността на процеса е изрично коментиран от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в практиката му по член 6 от Конвенцията (решение от 12 февруари 2013 г. по делото Амие и други срещу България (жалба № 58149/08), т. 99; решение от 16 април 2013 г. по делото Фазалийски срещу България (жалба № 40908/05), т. 64; решение от 17 декември 2013 г. по делото Николова и Вандова срещу България (жалба № 20688/04), т.85). Еднопосочно в своите решения ЕСПЧ приема, че ограничаването на публичността в дейността на съдилищата е изключение, което следва да бъде допускано само при необходимост от защита на националната сигурност и държавната тайна чрез прилагане на подходящи техники за ограничаване на класифицираната информация (решение по дело Зутер срещу Швейцария от 22 февруари 1984 г.; решение по дело Вернер срещу Австрия от 24 ноември 1997 г.; решение по дело Прето и други срещу Италия от 8 декември 1983 г.; решение по дело Велке и Биалек срещу Полша, № 15924/05 и др.).

Публичният характер на производството защитава страните срещу правораздаване без публичен контрол; това е и едно от средствата, чрез които може да се запази доверието в съдилищата. Като прави видимо правораздаването, публичността допринася за постигането на целта на член 6, § 1, а именно справедлив процес, чиято гаранция е един от основните принципи на всяко демократично общество (*Riepan v. Austria*, § 27; *Krestovskiy v. Russia*, § 24; *Sutter v. Switzerland*, § 26).

Ограничаването на публичността от правоприлагащите органи е законосъобразно, когато е необходимо за защита на националната сигурност и държавната тайна. Защитата на тази информация се подчинява на баланса между интереса на обществото разгласяването на тайната да остане защитимо и интереса относно публичния достъп до съдебните актове. Публичността на съдебния акт следва да бъде осигурена само когато се добие увереност, че класифицираната информация, която съдът е обсъждал в акта си, ще бъде защитена в максимална степен със съдържанието на съдебния акт. Само по този начин ефективната защита на класифицираната информация гарантира необходимите нива на наличност, поверителност и автентичност. Затова съдържанието на съдебните актове следва да бъде публикувано, т.е. обявено публично, при спазване на баланса между обществен интерес, условията и реда за предоставяне на достъп до класифицирана информация и предотвратяване на нерегламентиран достъп до тази информация.

Публичността на информацията и правото за достъп до информация, включително и за работата на съдилищата, не са абсолютен прерогатив, а са функция на обществото и в тази връзка е допустимо въвеждането на ограничения при условие, че тези ограничения ефективно отговарят на цели от общ интерес и с оглед на преследваната цел не представляват несъразмерна намеса, която би могла да засегне самата същност на класифицираната информация. Като част от осигуряването на документалната сигурност на тази информация са мерките, способите и средствата за защита при нейното създаване и обработване. Затова при публикуването на тези актове винаги следва да се от-

чита степента на необходимостта от ограничението, както и съразмерността в контекста на защита на този принцип, като във всички случаи се съобразява и обстоятелството, че притежателят на какъвто и да е елемент от класифицираната информация носи отговорност за нейната защита.

Затова съдът, при спазване на нормативно предвидените ограничения, следва да преценява в какъв обем да бъдат оповестявани публично съдебните актове, като проверява дали в съдържанието им са обсъждани документи или обстоятелства, представляващи класифицирана информация. Когато е необходимо да бъде запазена тяхната секретност, съдът следва да приложи техника, чрез която да бъдат публикувани съдебните актове, без да бъде нарушена секретността на изложената класифицирана информация. Съдът е задължен да мотивира съдебните си актове и това е нормативно установено в чл. 121, ал. 4 от Конституцията на Република България, както и в чл. 172а, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс. Мотивите съдържат отговор на важните и съществени въпроси, поставени за разрешаване по делото, а диспозитивът посочва каква е формираната воля на съда (т. 3 и т. 4 от Постановление № 1 от 13.07.1953 г. на Пленума на Върховния съд). Двете части са неразривно свързани помежду си, но имат различна правна характеристика, обхват, съдържание и предназначение. Ето защо, когато съдът в мотивите включва или обсъжда класифицирана информация, респ. документ с положен гриф за сигурност, мотивите не трябва да бъдат публикувани. Техническото заличаване само на класифицираната информация от текста води до нарушаване на логическото съдържание и последователност на изложението и така не се постига преследвана-

та с публичността на съдебните актове цел. Мотивирането на съдебните актове от фактическа и правна страна и запознаването на страните с мотивите е гаранция за провеждането на справедлив съдебен процес. Когато в текста не се съдържа класифицирана информация, съдебните актове следва да бъдат публикувани изцяло. Във всички случаи на публикуване подлежи диспозитивът. Тази техника на публикуване съобразява, от една страна, задължението на съда за защита на класифицираната информация, отразена в съдебните актове, като отчита и тяхната правна същност, от друга, осигурява публичността им.

Предвид изложеното, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема, че съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация, задължително трябва да се публикуват в частта на техния диспозитив, а мотивите трябва да се публикуват само тогава, когато в тях не се обсъжда класифицирана информация.

Воден от горното и на основание чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация, се публикуват в частта на техния диспозитив, а мотивите се публикуват само тогава, когато в тях не се обсъжда класифицирана информация.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

26.06.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести март две хиляди двадесет и пета година разгледа докладваното от съдия Бисер Цветков и съдия Весела Павлова тълкувателно дело 2/2024 г.

Производството е по реда на раздел X от гл. IV на Закона за съдебната власт. Образувано е по искане на председателя на Върховния административен съд до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса: **„Нищожен ли е ревизионен акт, издаден в резултат на ревизия, възложена от орган по приходите – служител на една териториална дирекция на Националната агенция за приходите (ТД на НАП), определен със заповед по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК на директора на друга ТД на НАП въз основа на заповеди по чл. 12, ал. 6, изречение първо от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и чл. 10, ал. 9 от Закона за НАП (ЗНАП), по отношение на лице, за което съгласно правилата на чл. 8 ДОПК компетентни са органите на втората (другата) териториална дирекция?“**. Основание за отправяне на искането е противоречива практика, създадена с влезли в сила съдебни актове, по тълкуването на разпоредбите на чл. 12, ал. 6 и чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК и чл. 10, ал. 9 ЗНАП.

Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Очертани са две групи противоречащи си съдебни решения по поставения въпрос.

В първата група съдебни решения са възприети различни основания на нищожност на ревизионни актове, издадени от органи по приходите, в чийто състав са включени длъжностни лица посочени в заповеди по чл. 12, ал. 6 ДОПК и чл. 10, ал. 9 ЗНАП: липса на обосноваване и доказване в заповедта по чл. 10, ал. 9 ЗНАП на необходимостта за осъществяване на данъчно-осигурителен контрол от органи по приходите от друга териториална дирекция, различна от тази, определена в съответствие с чл. 8 ДОПК; недопустимо делегиране на компетентността по чл. 112, ал. 2, т. 2 ДОПК; ненадлежно предоставяне със заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК на директора на компетентната териториална дирекция на Националната агенция за приходите на компетентност за възлагане на ревизии на органи по приходите от друга териториална дирекция, които не са му подчинени.

Втората група съдебни решения не възприемат сочените в решенията от първата група пороци на ревизионния акт като основания за неговата недействителност.

Общото събрание на двете колегии на Върховния административен съд приема за правилно второто становище.

Противоречивата съдебна практика е свързана с три категории актове на администрацията, разпределени в две групи, с ефект върху валидността на крайния акт за производството – ревизионния акт.

В първата група са актовете по чл. 12, ал. 6 ДОПК и чл. 10, ал. 9 ЗНАП, издавани от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите в качеството му на орган на управление на агенцията (вж. чл. 4, ал. 1 ЗНАП), а не на орган по приходите (каквото качество му е признато с чл. 7, ал. 1, т. 1 ЗНАП). Те са конкретно проявление на общите правомощия на изпълнителния директор по организация, ръководство и контрол, установени с чл. 10, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗНАП. Издаването на актовете в условията на делегация, каквато възможност предвиждат чл. 12, ал. 6 ДОПК и чл. 10, ал. 9 ЗНАП, не засяга правната им природа.

С разпоредбата на чл. 12, ал. 6, изр. 1 ДОПК се дерогират правилата на чл. 7, ал. 1 и чл. 8 ДОПК за органи по приходите или публични изпълнители, определени от изпълнителния директор, или оправомощен от него заместник изпълнителен директор. Правилото на чл. 7, ал. 1 ДОПК е за издаване на актовете по кодекса от орган по приходите, съответно от публичен изпълнител от компетентната териториална дирекция, а в чл. 8 са уредени местните привръзки с компетентната дирекция. Второто изречение на чл. 12, ал. 6 ДОПК е неотнормирано към въпроса за тълкуване, доколкото създава компетентност на територията на цялата страна за органите по приходите, извършващи фискален контрол върху стоки с висок фискален риск.

Нормата на чл. 10, ал. 9 ЗНАП създава правомощие за изпълнителния директор (което може да делегира другиму), при необходимост за изпълнение на възложените на агенцията функции, със заповед да нареди служители от една териториална дирекция да осъществяват правомощи-

ята си по отношение на лица, за които съгласно правилата на чл. 8 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс компетентни са органите на друга териториална дирекция, включително за части от работното време и без промяна на мястото на работа.

Актовете по чл. 12, ал. 6 ДОПК и чл. 10, ал. 9 ЗНАП са без присъщата за индивидуалните административни актове „външна“ насоченост (вж. чл. 21, ал. 1 АПК). Съдържанието на разпорежданата с тях правна промяна ги определя като вътрешнослужебни актове, които с чл. 2, ал. 2, т. 3, пр. 1 АПК са изключени от обхвата на кодекса.

Към втората група актове се отнася заповедта на териториалния директор по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК. Териториалният директор не е от органите на управление на НАП, но е орган по приходите (срвн. чл. 4, ал. 1 и чл. 7, ал. 1, т. 2 ЗНАП). Правомощията му по ръководство и контрол включват организирането и ръководенето на териториалната дирекция, както и възлагането и извършването на проверки и ревизии (вж. чл. 11, ал. 1, т. 1 и т. 4 ЗНАП). Директорът е овластен да издава предвидените в ДОПК актове (чл. 11, ал. 2, т. 1 ДОПК), като за дейността си се отчита пред изпълнителния директор (чл. 11, ал. 2, т. 5 ЗНАП). Заповедта на териториалния директор на компетентната териториална дирекция по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК за определяне органи по приходите, които може да възлагат ревизии, е в обхвата на правомощието по чл. 11, ал. 2, т. 1 ЗНАП. Тя не се отнася към правомощието за организиране и ръководство по възлагането и извършването на проверки и ревизии по чл. 11, ал. 1, т. 4 ЗНАП. Териториалният директор е орган, упражняващ ръководство и

контрол на дирекцията – от една страна, а от друга – едноличен административен орган с териториална компетентност, която включва правомощието му по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК. Заповедта на териториалния директор е предвиден от закона способ за персонализиране на компетентност, чийто източник е законът (така в мотивите на ТР № 5 от 22.06.2015 г. по тълк.д. № 4/2014 г. на ОСС на ВАС, I и II колегия). Ефектът е разширяване на правосубектността на органите по приходите, адресати на заповедта, с правомощието да възлагат ревизии. От разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК не следва, че всички органи по приходите от компетентната териториална дирекция разполагат с правомощие за възлагане на ревизии. Това правомощие се включва в компетентността само на определените от териториалния директор органи по приходите. Наслагването на юридически факт от категорията на юридическите актове – заповедта на директора на компетентната териториална дирекция не дисквалифицира закона като източник на компетентността на възлагащия ревизии и не придава на тази компетентност вторичен характер. Упражняването на правомощието на териториалния директор е *conditio iuris* за правомощието да се възложи ревизия без компетентността за възлагане да съществува у органа, който го персонализира.

По хипотеза заповедта на териториалния директор предхожда образуването на ревизионното производство, което се осъществява със заповед за възлагане на ревизия (когато възлагането е от органите по приходите по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК). Като предпроцесуална за ревизионното производство дейност, актът на териториалния директор

не е от категорията на тези по чл. 21, ал. 5 АПК.

При действието на чл. 12, ал. 6, изр. 1 ДОПК, правомощие на изпълнителния директор на НАП или на заместник директор, комуто той е делегирал това правомощие, е да определи органи по приходите или публични изпълнители, за които не важат ограниченията на компетентността по място, обвързана с принадлежността им към компетентната териториална дирекция. В чл. 10, ал. 9 от устройствения ЗНАП е създадено правомощие за изпълнителния директор или за оправомощено от него лице, при необходимост за изпълнение на възложените на агенцията функции, да нареди служители от една териториална дирекция да осъществяват правомощията си по отношение на лица, за които съгласно правилата на чл. 8 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс компетентни са органите на друга териториална дирекция, включително за части от работното време и без промяна на мястото на работа.

При тази правна конструкция не възниква противопоставяне от типа орган с териториална компетентност/орган с централна компетентност. Заповедта по чл. 12, ал. 6 ДОПК има за последица екстериториалност на компетентността на нейните адресати, а не придобиване на качество на органи с централна компетентност. С централна компетентност са органите на управление на НАП по чл. 4 ЗНАП, като от тях орган по приходите е само изпълнителния директор. За актовете по ДОПК компетентността на органите по приходите е по правило териториална (вж. чл. 8, ал. 1 ДОПК) – актовете се издават от органите по приходите от компетентната териториална дирекция. Затова и екстериториалността не е еквивалент на централна

компетентност, а на възможност за упражняване на друга териториална компетентност, осигурена със заповедите по чл. 10, ал. 9 ЗНАП и чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК.

От разширяването до територията на страната на компетентността на органа по приходите със заповедта по чл. 12, ал. 6, изр. 1 ДОПК не следва включването в нея на правомощието по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК за възлагане на ревизии. Доколкото своеобразната екстериториалност по отношение на компетентната териториална дирекция засяга само органа по приходите, а не и местната привръзка на субекта по чл. 9, ал. 1, т. 2 ДОПК със съответната дирекция, то за директора на компетентната дирекция е правомощието да определи орган, възлагащ ревизии, дори да не се числи към тази дирекция.

Преценката за необходимостта служителите на НАП да осъществяват правомощията си извън територията, ограничена от правилата на чл. 8 ДОПК, е за субекта по чл. 10, ал. 9 ЗНАП. Тя не поражда преки правни последици извън съдържанието на правоотношението между служителя и органа по назначаването и с арг. от чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК не подлежи на съдебен контрол за законност, включително инцидентен. Аргумент за това е и характерът на необходимостта, която е източник на правомощието на изпълнителния директор или на оправомощеното от него лице – за изпълнение на възложените на агенцията функции. Към тези функции се отнася установяването на публични вземания за данъци и задължителни осигурителни вноски по основание и по размер (вж. чл. 3, ал. 1, т. 2 ЗНАП). Като орган на управление на агенцията изпълнителният директор притежава компетентност да организира, ръководи и

контролира цялата ѝ дейност; да планира, разпределя и контролира средствата и ресурсите за осъществяване дейността на агенцията (чл. 10, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗНАП). Със заповедта по чл. 10, ал. 9 ЗНАП се осъществява разпределяне на трудовия ресурс за изпълнение на функциите на агенцията по чл. 3, ал. 1, т. 2 ЗНАП. Преценката на необходимостта е в дискрецията на органа на управление на агенцията. Естеството на акта на изпълнителния директор изключва прилагането към него на контрола по чл. 169 АПК. За издателя на акта не съществува задължение да го мотивира. Изискване за обосноваване на необходимостта и нарочно мотивиране не е въведено със закона. Разпоредбата на чл. 10, ал. 9 ЗНАП е приета с § 55 от ПЗР на ЗИДДОПК (обн. ДВ бр. 105 от 11.12.2020 г., в сила от 01.01.2021 г.). По мотивите към законопроекта това регулиране на обществените отношения е породено от „...необходимостта за ефективно разпределение на заетите служители в различните териториални дирекции. Поради факта, че бизнесът е концентриран в няколко териториални дирекции е необходимо администрацията да разполага с по-голяма мобилност, за да задоволи потребностите както от обслужване, така и от ефективен контрол на задължените лица. В тази връзка възниква необходимост от гъвкаво разпределение на административния капацитет“. Съдържанието на новата правна уредба е за дерогиране на общото правило на териториалната компетентност. Затова и постигането на тази цел не е укоримо.

Отсъствието на изискване за обосноваване (а съответно и за доказване) на необходимостта от издаването на заповедта по чл. 10, ал. 9 ЗНАП и недопустимостта на

съдебния контрол върху нея дисквалифицират участието в ревизионното производство и в издаването на крайния му акт на органи по приходите, посочени в тази заповед като основание за недействителност на ревизионния акт, макар тези административни органи да не са от компетентната териториална дирекция и заповедта да не е мотивирана.

Ревизионният акт не е опорочен от обстоятелствата, че ревизията е възложена и в състава на издалите го органи по приходите като възложител на ревизията е участвал орган по приходите от друга териториална дирекция, щом ревизията е проведена в компетентната териториална дирекция, а възложилият е от кръга на тези по чл. 12, ал. 6, изр. 1 ДОПК и е определен по реда на чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК от директора на компетентната дирекция. Включването в персоналните предели на заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК на длъжностни лица от състава на друга териториална дирекция не е в противоречие с правилото на чл. 11, ал. 1, т. 1 ЗНАП. Директорът и в тази хипотеза организира и ръководи териториалната дирекция в териториалния обхват, отреден с решението на управителния съвет по чл. 5, ал. 5, т. 5 ЗНАП. За тази територия определя органите по приходите компетентни да възлагат ревизия. Не се основава на позитивното право разбирането за дължимо отношение на субординация между териториалния директор и адресатите на заповедта му. За длъжностните лица от състава на подчинената му дирекция възможността да бъдат посочени да възлагат ревизии следва от организационното правомощие на директора по чл. 11, ал. 1, т. 1 ЗНАП и от правилото на чл. 7, ал. 1 ДОПК. С акта по чл. 12, ал. 6, изр. 1 ДОПК се разширява, извън кръга на длъжностните лица от

състава на дирекцията, персоналният обхват на възможните адресати на заповедта по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК. Затова и разпоредбата въвежда изискване определящият органите по приходите с правомощия да възлагат ревизии териториален директор да е от компетентната дирекция. Липсва ограничение адресатите на заповедта да са от същата дирекция. Контролът върху органите по приходите, които не са от тази дирекция не се осъществява с упражняване на правомощието по чл. 11, ал. 2, т. 4 ЗНАП (контрол върху дейността на органите и служителите на агенцията в съответната териториална дирекция), а на това по чл. 11, ал. 1, т. 4 ЗНАП (организиране и ръководене на възлагането и извършването на проверки и ревизии). Част от механизма за контрол са и конкретни правомощия, като това по чл. 7, ал. 3 ДОПК да иземе разглеждането и решаването на конкретен въпрос или преписка от компетентния орган по приходите, в случаите когато са налице основания за отвод или самоотвод, както и в случаите на трайна невъзможност за изпълнение на служебните задължения или невъзможност, произтичаща от промяна в длъжността на органа по приходите, водеща до отпадане на компетентността, и да възложи правомощията по разглеждането и решаването им на друг орган, равен по степен на този, от когото е иззета преписката или въпросът.

Ревизионният акт не е издаден в противоречие с разпоредбата на чл. 112, ал. 2, т. 2 ДОПК. Не е иззета компетентността на изпълнителния директор или определен от него заместник за възлагане на ревизия „...за всяко лице и за всички видове задължения и отговорности за данъци и задължителни осигурителни вноски“. Източник на право-

мощието на органа по приходите да възлага ревизии и да участва в издаването на ревизионния акт е законът (вж. чл. 112, ал. 2 и чл. 119, ал. 2 ДОПК), а не заповедта на териториалния директор по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК, определяща кръга от длъжностни лица с функции на органи по приходите от компетентната териториална дирекция, които да възлагат ревизии (в този смисъл са решаващите мотиви на ТР № 5/13.12.2016 г. на ОС на I и II колегия на ВАС по тълкувателно дело № 10/2016 г.).

Крайният извод е, че заключителният акт в ревизионно производство, образувано по възлагане от орган по приходите от териториална дирекция различна от компетентната по чл. 8 ДОПК, който е определен със заповед по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК на териториалния директор на компетентната дирекция и е в субективните предели на заповеди по чл. 10, ал. 9 ЗНАП и чл. 12, ал. 6 ДОПК, е валиден.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд:

РЕШИ:

Не е нищожен ревизионен акт, издаден в резултат на ревизия, възложена от орган по приходите – служител на една териториална дирекция на Националната агенция за приходите, определен със заповед по чл. 112, ал. 2, т. 1 ДОПК на директора на друга териториална дирекция на Националната агенция за приходите въз основа на заповеди по чл. 12, ал. 6, изречение първо ДОПК и чл. 10, ал. 9

от Закона за Националната агенция за приходите, по отношение на лице, за което съгласно правилата на чл. 8 ДОПК компетентни са органите на втората (другата) териториална дирекция.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 4

02.07.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и девети ноември две хиляди двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Весела Андонова и съдия Сибила Симеонова тълкувателно дело 7/2020 г.

Производството е по реда на Раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Делото е образувано по искане на председателя на Върховния административен съд, на основание чл. 125, във връзка с чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ, за приемане от Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, на тълкувателно решение поради противоречива практика по тълкуването и прилагането на закона по следния въпрос:

„Попада ли в приложното поле на член 237, алинея 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) определение на административен съд, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт?“.

С решение по протокол от 29.11.2023 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върхов-

ния административен съд е отклонено искането на председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса – предмет на тълкувателното дело, в частта: „Попада ли в приложното поле на член 237, алинея 1 АПК определение на административен съд, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на общ административен акт?“.

Анализът на приложените към искането съдебни актове сочи на противоречива съдебна практика по поставения въпрос, като изразените становища могат да се обособят в две групи.

В първата група съдебни актове се поддържа тезата, че не подлежи на отмяна по реда на чл. 237, ал. 1 АПК влязлото в сила определение на административен съд, с което се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт.

С тях се приема, че производството по отмяна, уредено в Глава четиринадесета на АПК, е извънредно средство за защита срещу порочни съдебни актове. В чл. 237, ал. 1 АПК е посочено, че на отмяна подлежат влезлите в сила съдебни решения и влезлите в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото.

Допустимостта на отмяната на влезлите в сила съдебни определения или разпореждания е предпоставена от преграждане развитието на делото. Такива са съдебните определения и разпореждания, с които се препятства

възможността за произнасяне на съда с акт по същество, по повдигнатия пред него правен спор. Определенията и разпорежданията, с които се прегражда развитието на съдебното производство, се постановяват поради преценка за недопустимост на същото – при липса на положителна процесуална предпоставка по възникване и упражняване на правото на съдебно оспорване или наличие на отрицателна такава. Поради спецификата на производството по отмяна, разпоредбата на чл. 237, ал. 1 АПК не следва да се тълкува разширително, тъй като подлежащите на отмяна съдебни актове са посочени лимитативно.

Изложеното налага заключението, че съдебният контрол върху акта на административния орган е проведен и изчерпан, т.е. развитието на съдебното производство не е преградено. Налице е само едната от кумулативно изискуемите предпоставки, установени в чл. 237, ал. 1 АПК – определението е влязло в сила, но със съдебния акт не се прегражда развитието на делото.

Определение, с което съдът се произнася окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт в производство по чл. 197 АПК, разрешава по същество процесуален спор, поради което не попада и в категорията на съдебните актове, подлежащи на отмяна съгласно чл. 237, ал. 1, пр. 1 АПК. Разпоредбата визира влезли в сила решения, които се ползват със сила на пресъдено нещо, т.е. съдебни актове, с които се разрешава спор за материално право. Определението в производство по чл. 197 АПК няма за предмет материалноправен спор и следователно не подлежи на отмяна.

Във втората група съдебни актове е формулиран изводът, че на отмяна по реда на чл. 237, ал. 1 АПК подлежи влязлото в сила определение на административен съд, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт. Изложени са съображения, в съответствие с които, въпреки че тези определения не са изрично посочени в чл. 237, ал. 1 АПК, с тях, със сила на пресъдено нещо, се разрешава по същество спор, свързан с изричния отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане. По разрешения с тях въпрос определението е задължително за административния орган и за лицата, участвали при обжалването – чл. 201 АПК. В контекста на изложеното се приема, че по отношение на тези определения следва да намерят приложение основанията за отмяна по чл. 239 АПК, в хипотезата, в която съдът е отхвърлил оспорването. Съобразявайки принципа на чл. 127 АПК се излагат аргументи, че по отношение на определението по чл. 200 АПК са налице предпоставките на чл. 237, ал. 1 АПК, а именно: определението да се ползва със силата на пресъдено нещо, да прегражда по-нататъшния ход на производството и да решава материалноправен въпрос.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира за правилно становището, застъпено в първата група съдебни актове.

Производството по отмяна на влезли в сила съдебни актове е уредено в Глава четиринадесета на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 237 – чл. 249 АПК). Инсти-

тутът на отмяната е извънреден способ за защита срещу влезли в сила съдебни решения и влезлите в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото, и се дължи само на изчерпателно изброените в разпоредбата на чл. 239 АПК основания.

В съответствие с Тълкувателно решение № 6 от 25.11.2010 г. по тълкувателно дело № 4/2010 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, основанията за отмяна на влезлите в сила съдебни актове са ясно формулирани пороци на съдебния акт, които представляват причини за неговата неправилност, състояща се в несъответствието му с действителното правно положение, но които не са свързани с касационното оспорване по чл. 208 и сл. от АПК. Отмяната не е фаза или стадий на процеса, а е самостоятелно извънредно извъннестанционно производство, което не обхваща всички видове порочни решения и всички техни пороци. Свързва се с принципа на дирене на обективната истина и цели да го обезпечи.

За да е допустима отмяна на влязло в сила съдебно определение или разпореждане, е необходимо същото да прегражда развитието на делото. Такива са съдебните определения и разпореждания, с които се препятства възможността за произнасяне на съда с акт по същество по повдигнатия пред него правен спор.

В предмета на производството по чл. 237 – чл. 249 АПК не попадат определенията по чл. 200 АПК, с които съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт.

С кодифицирането на административноправната материя, Административнопроцесуалният кодекс дава правна уредба на задълженията и правомощията на административния орган в хипотезите, в които искането за издаване на административен акт не удовлетворява всички изисквания на закона. С разпоредбата на чл. 27 АПК, озаглавена „Допустимост на искането и страни в производството“, са въведени едни от най-съществените промени в сравнение с режима по Закона за административното производство (ЗАП), защото са уредени правомощията на административния орган при проверка на предпоставките за допустимост на производството по издаване на индивидуален административен акт.

В разпоредбата на чл. 27, ал. 2, т. 1 и 2 АПК са установени отрицателните процесуални предпоставки за допустимост на искането за образуване на административно производство, а в т. 3–6 на същата разпоредба – положителните. В чл. 29 АПК са посочени изискванията за форма и съдържание на искането, а в чл. 30, ал. 1 и 2 АПК са предвидени правните последици от неотстраняването в срок на недостатъци на искането.

При наличието на отрицателни процесуални предпоставки или липсата на положителни такива по чл. 27, ал. 2 АПК, респективно неотстраняване в срок недостатъците на искането, на основание чл. 30 АПК, административното производство се прекратява. Като резултат административният орган отказва да разгледа искането за издаване на индивидуален административен акт, срещу което е предвидена бързата и ефективна защита по Глава десета, Раздел IV АПК „Обжалване на отказ за разглеждане на искане за

издаване на административен акт“, чл. 197 – чл. 202 АПК. Съдът дължи отговор на въпроса дали е законосъобразен изводът на административния орган, че искането, с което е сезиран, е нередовно или съответно недопустимо.

В мотивите на Тълкувателно решение № 2 от 24.03.2021 г. по тълкувателно дело № 10/2019 г. на Общо събрание на колегиите на Върховния административен съд е прието, че производството по Раздел IV, Глава X от АПК е обособено в самостоятелен раздел, извън останалите три раздела на производствата пред съд и няма разпоредба, която да препраща към предходните раздели за неуредените въпроси, защото касае единствено и само оспорването срещу изричен отказ да се разгледа искане за издаване на административен акт.

Правото на административно производство е преобразуващо субективно право, а съществуването му е предмет на проверката по реда чл. 197 и сл. АПК. При наличие на процесуалните предпоставки (неизчерпателно посочени в чл. 27, ал. 2 АПК), органът е длъжен да се произнесе по съществуването на искането за издаване на административен акт, т.е. по неговата основателност, като издаде искания акт или откаже издаването му. Правото на административно производство съществува, независимо дали съществува правото за издаване на искания акт.

Съгласно чл. 237, ал. 1 АПК на отмяна подлежат влезлите в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото. Административният процес е съвкупност от различни нормативно установени производства. Горното налага извода, че разпоредбата е относима само за съдебните актове, с които се прегражда разви-

тието на съдебната фаза на административния процес при оспорване на актове на административните органи. В производството по чл. 197 – чл. 200 АПК съдът се произнася с определение, с което може да отхвърли жалбата срещу изричния отказ на административния орган да разгледа по същество, отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт или да отмени отказа и да изпрати преписката на компетентния административен орган за решаване на искането по същество.

Когато съдът връща преписката на компетентния орган, административното производство остава висящо, а административният орган дължи произнасяне. Развитието на съдебното производство не се прегражда с определението. След новото произнасяне от административния орган, засегнатото лице има право на защита по съдебен ред.

Разрешаването на спорния въпрос по настоящото тълкувателно дело е в хипотезата, при която съдът с определение отхвърля жалбата срещу изричния отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт.

С оглед характера и предмета на производството, съдебният акт по чл. 200, ал. 1 АПК е наименуван „определение“, а не „решение“, тъй като с него не се решава спор за материално право със сила на пресъдено нещо. По този ред се обжалва не отказ за издаване на административен акт, а отказ да се разгледа искането за издаване на акт, т.е. оспорва се преценката на органа, дали искането е нередовно или съответно недопустимо. Горният извод е обоснован от наличието на разлика между правото на административно производство и правото на издаване на искания акт.

Възприетото в теорията разбиране за характера на производството, в което сезираният съд проверява процесуалните предпоставки по редовността и допустимостта на искането за издаване на административния акт, го определя като „процес относно процеса“ и обуславя относителната му самостоятелност. Предвид обстоятелството, че по материалното право няма произнасяне със сила на пресъдено нещо, жалбоподателят би могъл да подаде отново същото искане при отпадане на отрицателните процесуални предпоставки и/или при осъществяване на всички положителни предпоставки.

Разпоредбата на чл. 201, ал. 1 АПК определя субективните предели на действието на определението. По разрешения с определението въпрос, същото е задължително за административния орган и за лицата, участвали при обжалването. Разпоредбата е специална по отношение на чл. 177, ал. 1 АПК, установяващ субективните предели на силата на пресъдено нещо на съдебното решение. Понятията „влизане в сила“ и „сила на пресъдено нещо“ не са равнозначни. След като станат необжалваеми, съдебните определения „влизат в сила“, но това не им придава „сила на пресъдено нещо“ с характерното съдържание.

Изложеното налага заключението, че съдебният контрол върху акта на административния орган е проведен и изчерпан, т.е. развитието на съдебното производство не е преградено, а с определението не се разрешава спор по материалното право. Налице е само едната от кумулативно изискуемите предпоставки, установени в чл. 237, ал. 1 АПК – определението е влязло в сила, но със съдебния акт не се прегражда развитието на делото.

Предвид изложеното, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд приема, че влязлото в сила определение, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт, не подлежи на отмяна по реда на чл. 237, ал. 1 АПК.

Воден от горното и на основание чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд,

РЕШИ:

НЕ ПОДЛЕЖИ на отмяна по реда на чл. 237, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс влязлото в сила определение на административен съд, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 5

02.09.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на тридесети април две хиляди двадесет и пета година разгледа докладваното от съдия Калина Арnaudова тълкувателно дело 1/2024 г.

Производството е по реда на Раздел X от Глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Делото е образувано по искане на министъра на културата на основание чл. 125, предложение осмо и чл. 126, т. 1 във вр. с чл. 124, ал. 1, предложение първо, т. 5 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) до Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд (ВАС) за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„Какъв по характер административен акт са заповедите по чл. 94р от Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП) за утвърждаване на тарифи на организациите за колективно управление на авторски и сродни на тях права?“

Според вносителя прилагането на разпоредбите на чл. 40е, ал. 11 (отм.) и чл. 94р, ал. 9 ЗАПСП показва наличие на противоречива практика на Административен съд София-град (АССГ) и на ВАС досежно вида на административния акт, който представлява заповедта на министър-

ра на културата за утвърждаване на тарифа по заявление на организациите за колективно управление на права.

Вносителят сочи, че в периода от приемането на ЗАПСП през 1993 г. до 2011 г. уредбата на колективното управление на права се е съдържала в чл. 40 от закона. През 2011 г. текстът е изменен и са създадени чл. 40–40з ЗАПСП. С чл. 40е ЗАПСП е въведено изискване размерите на възнагражденията, прилагани от организациите за колективно управление на права, да се утвърждават от министъра на културата. През 2018 г., с цел транспониране на Директива 2014/26/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно колективното управление на авторското право и сродните му права и многотериториалното лицензиране на правата върху музикални произведения за използване онлайн на вътрешния пазар (Директива 2014/26/ЕС), чл. 40 – 40з ЗАПСП са отменени, а уредбата относно колективното управление на права е регламентирана с разпоредбите на чл. 94–94щ ЗАПСП. Правилата относно утвърждаване на тарифите на организациите за колективно управление на права (ОКУП) са предмет на чл. 94р от същия закон. Съгласно посочената разпоредба, възнагражденията по договорите, сключвани от ОКУП с ползватели, се определят по тарифи, утвърдени от министъра на културата. В закона са установени няколко процедури за утвърждаване на тарифи, регламентиращи възнагражденията на носителите на права. Процедурите приключват със заповед на министъра на културата за утвърждаване на съответната тарифа или отказ за утвърждаването ѝ.

При тази правна регламентация, според вносителя, в практиката са оформени две становища.

Според първото становище, заповедта за утвърждаване на размери на възнагражденията, по реда на действащата към момента на произнасянето на съдебните състави разпоредба на чл. 40е, ал. 11 (отм.) ЗАПСП, е индивидуален административен акт. Мотивите за това са, че тарифата се предлага от субект, различен от административния орган и се отнася само до един адресат – организацията, която представя тарифата за утвърждаване. Именно права на организацията се установяват в акта – правото да се събират възнаграждения в утвърдените размери. Последните не могат да бъдат прилагани от друг правен субект. Фактът, че адресатът на акта ще прилага възнагражденията по одобрената тарифа спрямо неопределен брой лица не означава, че именно тези лица са адресати на заповедта. Правоотношението се развива между административния орган и ОКУП – заявител, а утвърдените размери на възнагражденията ще се прилагат в правоотношенията между ОКУП и ползвателите по силата на сключен помежду им договор, а не въз основа на заповедта за утвърждаване. Заповедта прави законосъобразен размера на възнаграждението, предмет на договора между ОКУП и ползвателя, но няма за предмет правоотношения между органа и ползвателите.

В този смисъл са посочени следните съдебни решения:

Решение № 8873 от 20.07.2015 г. на ВАС по адм. дело № 13772/2014 г.; Решение № 1950 от 22.02.2016 г. на ВАС по адм. дело № 4299/2015 г. и Решение № 5004 от 18.07.2014 г. на АССГ по адм. дело № 346/2014 г.

Вносителят излага, че според второто становище, тарифата, утвърдена по реда на чл. 94р, ал. 9 ЗАПСП, е подзаконов нормативен акт, тъй като чрез нея се установяват

правилата, включително и размерът на дължимото възнаграждение от ползвателите на съответните права, т.е. тя създава права и задължения. Тези правила не са с еднократно, а с многократно правно действие – възнаграждението е дължимо не еднократно, а при всяко осъществяване на фактическия състав, установен в разпоредбите на тарифата (и на закона). Фактът, че те се отнасят до предварително определени чрез правна норма лица – ползватели на съответното право, не води до друг извод, защото самото задължение за заплащане на възнаграждение е функция на този правен статус на лицата.

В този смисъл са посочени следните съдебни актове:

Решение № 821 от 01.02.2022 г. на ВАС по адм. дело № 5043/2021 г.; Определение № 4029 от 19.05.2022 г. на АССГ по адм. дело № 4534/2022 г. и Решение № 7337 от 02.12.2022 г. на АССГ по адм. дело № 4721/2022 г.

В искането е изложено, че противоречивата практика се отнася до административни актове, издадени по реда на чл. 94р, ал. 9, респективно чл. 40е, ал. 11 (отм.) ЗАПСП. Административните актове за утвърждаване на тарифи, издадени при обвързана компетентност по реда на чл. 94р, ал. 3 и 7, респективно чл. 40е, ал. 8 и 10 ЗАПСП (отм.) – въз основа на споразумение с представителна организация на ползватели или по решение на назначената комисия, би следвало да са с идентичен характер.

Предвид посоченото, вносителят е счел, че са налице предпоставките по чл. 124, ал. 1, предл. първо, т. 5 ЗСВ за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС по посочения по-горе въпрос.

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд намира, че искането за приемане на тълкувателно решение следва да бъде отклонено поради следните съображения:

При задълбочен анализ на съдържанието на сочените от вносителя актове се установява, че не е налице твърдяната от него противоречива съдебна практика.

Авторското и сродните на него права са конституционно установени, както е и конституционно установено задължението на държавата да ги закриля – чл. 54, ал. 3 от Конституцията на Република България. Те включват и имущественото право на възнаграждение за всеки вид ползване – чл. 19 ЗАПСП. Способ за упражняване на това право е колективното управление на авторските и сродните им права – чл. 94, ал. 1 ЗАПСП, осъществявано чрез нарочни субекти – чл. 94а, ал. 1 ЗАПСП.

По силата на изрична законова разпоредба възнаграждението, което ползвателите на обектите на закрила дължат на организациите за колективно управление на права, е определено в тарифа, утвърдена от държавен орган – министъра на културата или оправомощен от него заместник-министър (чл. 94р ЗАПСП). Следователно като сезира министъра на културата с искане да утвърди тарифа за възнагражденията на носителите на права, организацията за колективно управление на права цели осъществяване на едно свое, установено в закона право – правото да събира възнаграждение за ползването на обектите, предмет на авторските и сродните им права. Утвърдената тарифа се явява установен от държавата елемент на договора между организацията и ползвателя, в т.ч. и с представителна орга-

низация на ползватели по смисъла на чл. 94р, ал. 2 ЗАПСП. Наличието на този договор гарантира имущественото право на носителите на авторските и сродните им права.

В сочените от вносителя като противоречиви съдебни актове са изложени съображения относно характера на два различни административни акта – първият е заповедта на министъра на културата за утвърждаване на тарифа, а вторият е самата утвърдена със заповедта тарифа. В една част от съдебната практика изрично е посочено, че заповедта на министъра на културата за утвърждаване на тарифа е индивидуален административен акт. В друга част от съдебната практика е прието, че тарифата, утвърдена по реда на чл. 94р, ал. 9 ЗАПСП, е подзаконов нормативен акт.

Във всички цитирани от вносителя съдебни актове съставите на АССГ са се произнасяли по жалби срещу заповедта на министъра на културата (или оправомощен от него заместник-министър) за утвърждаване на тарифа. Пред ВАС е извършвана проверка на правилността на решенията на АССГ, постановени по оспорване на заповедта на административния орган, а не на тарифата. Посоченото е в съответствие със законодателното разрешение намерило израз в разпоредбата на чл. 94р, ал. 15 ЗАПСП. В нея изрично е регламентирано, че именно заповедта за утвърждаване на тарифа (както и за отказ за утвърждаване на тарифа, за изменение или допълнение на тарифа и за прекратяване на процедурата), подлежи на оспорване по реда на АПК.

В сочената от вносителя съдебна практика е прието, че заповедта, с която се одобрява тарифата, е индивидуален административен акт, тъй като тя се издава по искане

на един субект, той е адресат на акта и чрез нея реализира свои законови права. Тогава, когато органът одобри тарифа, съдържанието на индивидуалния административен акт е акт за определяне от държавен орган на цена на ползване на авторско и сродно на него право, което принадлежи на частен субект.

В мотивите на част от посочените от вносителя съдебни решения, съдът е посочил, че самата тарифа има нормативен характер. Това обаче не води до извод, че е налице различно становище на съда относно характера на заповедта за утвърждаване на тарифа. Фактът, че в мотивите на посочените решения е изразено становище и относно характера на тарифата, не е изместило предмета на спора, който е бил преценка именно на законосъобразността на заповедта за утвърждаването ѝ. Двете тези – че заповедта на министъра на културата е индивидуален административен акт, а одобрената с нея тарифа – подзаконов нормативен акт, не са противоречиви и взаимно изключващи се и не дават основание да се приеме, че е формирана противоречива съдебна практика.

Действително, в част от практиката си АССГ е приемал, че жалбата срещу заповед на министъра на културата за утвърждаване на тарифа не е индивидуален административен акт, но постановените от този съд актове не са окончателни и като подлежащи на обжалване пред ВАС не могат да формират извод за противоречива съдебна практика.

Изложеното води до извод за липса на противоречие в практиката на ВАС относно въпроса какъв по характер административен акт е заповедта на министъра на културата за утвърждаване на тарифа. Във всички сочени от вноси-

теля актове на ВАС е прието, че заповедите на министъра на културата за утвърждаване на тарифи по заявления на организациите за колективно управление на авторски и сродни на тях права имат характер на индивидуални административни актове.

Липсата на установена противоречива практика на ВАС по поставения въпрос е основание Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд да приеме, че не са налице предпоставките по чл. 124, ал. 1, т. 5 ЗСВ за приемане на тълкувателно решение. Това обосновава недопустимост на искането и то следва да бъде отклонено.

По изложените съображения Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА искането на министъра на културата за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Какъв по характер административен акт са заповедите по чл. 94р от Закона за авторското право и сродните му права за утвърждаване на тарифи на организациите за колективно управление на авторски и сродни на тях права?“

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 6

17.12.2025 г.

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и девети октомври две хиляди двадесет и пета година, разгледа докладваното от съдия Христо Койчев тълкувателно дело 3/2024 г.

Производството е по реда на раздел X от гл. IV от Закона за съдебната власт.

Образувано е по искане на председателя на Върховния административен съд до Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по въпроса: „Предпоставка за допустимост или за основателност на искането по чл. 250 от Административнопроцесуалния кодекс е наличието на фактическо действие, което не се основава на административен акт или на закона?“.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

Поставеният за тълкуване въпрос е продиктуван от създадената противоречива практика на съдебните състави на Върховния административен съд, в която са застъпени две противоположни становища относно допустимостта или основателността на искането по чл. 250 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) при констатиране наличието на фактическо действие, което не се основава на административен акт или на закона.

Според първото становище, производството по реда на чл. 250 АПК е административно производство за защита срещу всякакви фактически действия, които не се извършват в изпълнение на административни актове или на закона, тоест ред за защита от неоснователни действия от името на администрацията, които не се извършват в изпълнение на индивидуален или общ административен акт и не произтичат пряко от закона. При констатиране, че фактическото действие е предприето в изпълнение на административен акт или на закона, съдебните състави приемат, че жалбата е подадена от лице без правен интерес и е недопустима, тъй като за подателя е налице друг способ за защита.

Във второто становище се приема, че съгласно чл. 253, ал. 2 АПК съдът е длъжен да се произнесе с разпореждане, с което нарежда да бъдат прекратени безусловно действията, които не се извършват в изпълнение на представен при проверката административен акт или на закона, или да отхвърли искането. Счита се, че липсва възможност искането за защита по чл. 250, ал. 1 АПК да бъде оставено без разглеждане – това искане или е основателно или е неоснователно. Приема се, че основаването на претендираното фактическо действие на административен акт или закон е въпрос за основателност на искането по чл. 250, ал. 1 АПК.

Различните крайни изводи в двете становища произтичат от противоречието, основаващо се на установяване в хода на производството на липса на извършено фактическо действие, или, макар и извършено, произтичащо от закона или от административен акт.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд приема за правилно второто становище.

Уредената защита срещу неоснователни действия в Глава XV АПК черпи своето принципно правно основание от Конституцията на Република България, регламентираща възможността за осъществяване на съдебен контрол върху актовете и действията на административните органи (сравн.: чл. 120, ал. 1).

Един от основните принципи на АПК – този на законността, изрично задължава административните органи да действат в рамките на законоустановените си правомощия (чл. 4, ал. 1), както и при изпълнение на административната си дейност по повод издаване на административни актове да се ръководят само и единствено от целите, основанията и реда, установени от съответните законови норми (чл. 4, ал. 2). По този начин административните органи и длъжностните лица могат да извършват само такива действия, които са им възложени със закон, тоест не могат да се извършват фактически действия, които не са основани на административен акт или закон и които увреждат или застрашават права, свободи или законни интереси на граждани и организации.

Отклонението от вменените задължения на административния орган или длъжностното лице превръща съответните фактически действия в нетърпими за правовия ред и в този смисъл, с оглед защитата на накърнените права и законни интереси на лицата (били те физически и/или юридически), е предвиден способът по чл. 250 – чл. 254 АПК.

Нормата на чл. 250, ал. 1 АПК регламентира, че „всеки, който има правен интерес може да иска прекратяване

на действия, извършвани от административен орган или длъжностно лице, които не се основават на административен акт или на закона“. Под понятието „неоснователни действия“ следва да се разбират действия, които не се основават на административен акт или на закона, тоест касае се за защита от неюрідически действия на съответния административен орган и/или на длъжностни лица. Този вид защита е само и единствено срещу фактически действия, извършвани извън определените по закон правомощия на административния орган, респективно извън възложените функции на длъжностните лица. От кръга на този вид защита са изключени извършваните въз основа на закона волеизявления и приравнените им законни фикции, както и конклюдентни действия, служещи за издаване на административен акт. В обхвата на чл. 250 АПК не се включват и административнопроизводствените действия, тъй като те са част от производството по издаване на административни актове и подлежат на оспорване по общия, предвиден в АПК ред, както и защитата от предприети действия по образувано изпълнително производство.

Целта на съдебната защита по реда на чл. 250 – чл. 254 АПК е незабавно, при установяване наличие на извършени фактически действия, неосновани на административен акт или на закона, да се прекратят посочените по-горе действия, по начин, който да охрани и гарантира нарушените права или законни интереси на искателя. Спецификата на производството за защита срещу неоснователни действия се състои в бързината и незабавността в предоставяне на закрила от страна на съда, установил извършването на неоправдани фактически действия от административен орган и/или длъжностни лица.

Определянето на производството по реда на чл. 250 и сл. АПК като особено такова, що касае срочността и бързината му, се извежда от правните норми, сочещи реда за провеждането му. Този вид съдебно производство започва по отправена писмена молба (като писмената форма е условие за действителност на искането) до административния съд по местоизвършване на действието, тоест на лице е специална местна подсъдност, изключваща общата такава, регламентирана в чл. 133, ал. 1 АПК. В искането следва да се съдържа посочване на фактическото действие, което искателят счита, че се извършва от административния орган и/или длъжностното лице, като по този начин се дава възможност на съда да идентифицира действието. Това определя обхвата и границите на предоставената на по-късен етап защита. Разпоредбата на чл. 252, ал. 1 АПК задължава местно подсъдния административен съд да разгледа отправеното искане за защита незабавно, тоест в максимално кратки срокове. Спецификата на производството се състои в това, че при сезиране съдът не следва да оставя молбата без движение за представяне на доказателства, установяващи правния интерес на подателя, а само да констатира наличието на заявен такъв. Именно поради това законодателят изрично е посочил, че съдът дължи незабавно разглеждане на отправеното искане за защита. В този изключително кратък период от време съдът следва да извърши, при нужда, определени процесуални действия: 1) да задължи съответния административен орган и/или длъжностно лице, за които се предполага, че извършва неоснователни действия да предоставят данни относно основанието за извършването; 2) да извърши проверка дали се

извършват сочените в искането действия, откога и на какво основание, както чрез органите на полицията, така и чрез други овластени за това органи.

Разпоредбата на чл. 253, ал. 1 АПК задължава съда в най-кратък срок след приключване на проверката, въз основа на събраните данни и доказателства и след анализ на последните, да се произнесе с надлежен съдебен акт – разпореждане. С последното, при наличие на установени неоснователни действия, съдът нарежда те да бъдат безусловно прекратени, а при липсата на доказани такива – отхвърля искането.

Бързината в производството се установява и от още две норми – чл. 253, ал. 2, изр. последно АПК – задължаващ органите на полицията да изпълнят разпореждането на съда незабавно и чл. 254 АПК, указващ срока за касационно оспорване, който е 3-дневен, за разлика от общия такъв посочен в чл. 211 АПК.

Предназначението на това особено производство е да предостави незабавна защита на нарушени по какъвто и да е начин права и законни интереси на граждани и организации поради извършени неоснователни фактически действия от страна на административен орган и/или длъжностни лица.

С оглед посочения обхват на нормата на чл. 250 от АПК, следва да се приеме, че с нея се предоставя правната възможност на всяко лице, независимо дали е физическо или юридическо, да предяви искане за прекратяване на твърдени действия, извършени от административен орган или длъжностно лице, ако тези действия не се основават на административен акт или на закона.

За нуждите за тълкуване на разпоредбата е нужно да се изясни съдържанието на двете понятия – „допустимост“ и „основателност“, като основания за осъществяване на контрол от съда.

По своята същност допустимостта се свързва с процесуалните предпоставки, уреждащи съществуването и надлежното упражняване на претендираното процесуално право – в конкретния случай право на депозиране на искане за защита от неоснователно действие. Преценката на съда за недопустимост като основание се свързва с порок в самото му сезиране.

За разлика от допустимостта, свързана с процесуално-правния аспект на сезирането, основателността касае разглеждане на поставения материалноправен спор по същество – да се предостави или откаже търсената защита, като по този начин се сложи край на спора между страните. При този вид дела постановеният от съда акт по същество на спора няма сила на пресъдено нещо, а само изпълнителна такава.

Материалноправният спор в производството по чл. 250 и сл. от АПК се свежда до това дали е налице фактическо действие на административен орган или на длъжностно лице, което да не се основава на закона или на административен акт. Ето защо, наличието или липсата на такова действие е част от предмета на материалния спор и подлежи на проверка от съда при произнасяне по основателността на искането, не и по допустимостта му. Дали е налице извършено фактическо действие, неосноваващо се на закона или на административен акт, може да се установи едва след извършена проверка по реда на чл. 252, ал. 2–4 АПК,

при която съдът събира данни и доказателства и ги подлага на анализ, тоест извършват се процесуални действия от съда, свързани с произнасянето му по същество на спора.

Както се посочи по-горе, същността, естеството на производството по чл. 250 и сл. АПК е с неотложен характер и цели по възможно най-бързия начин да се реализира защитата при установена липса на правно основание за действията на органа или длъжностните лица. Това се извлича при граматическото тълкуване на разпоредбите в Глава XV, Раздел I АПК: чл. 252, ал. 1 АПК изисква незабавно разглеждане на искането от съда, а чл. 253, ал. 1 АПК задължава съда да се произнесе с разпореждане веднага след приключване на проверката. Бързината, като специфика в този вид производство, е свързана и с липсата на предварителна проверка за наличието на правен интерес у молителя, като този интерес следва да се установи едва при извършване на процесуални действия, както във връзка със събиране и анализ на доказателствата, така и при произнасяне на съдебния акт. Проверката за наличието на правен интерес се извършва от съда успоредно с тази по чл. 252 АПК – при разглеждане на искането по съществото на материалноправния спор.

За да постанови своя краен акт – в случая разпореждане (чл. 253, ал. 1 АПК), съдът следва да констатира кумулативното наличие на елементите от фактическия състав на предмета на производството по чл. 250 и сл. АПК, а именно: 1) установяване на извършено фактическо действие; 2) това действие да е извършено или от административен орган и/или от длъжностни лица в администрацията; 3) с действието да се засягат права и законни интереси на

искателя и 4) фактическото действие да не е в изпълнение нито на административен акт, нито на закона.

При установяване на тези предпоставки се следва издаване на позитивен за искателя съдебен акт, с който се нарежда незабавното и безусловно прекратяване на действията, които не се извършват в изпълнение на административен акт или закона. При липсата на която и да е от посочените кумулативни предпоставки, съдът издава акт, с който отхвърля искането. Не е налице липса на предмет, а оттам и липса на правен интерес у искателя при неустановяване на която и да е от кумулативните предпоставки за реализиране на търсената защита, водещи до недопустимост на искането, тъй като самият закон задължава съда да се произнесе с акт по съществото на спора.

Независимо дали се установява липса на правен интерес за защита от неоснователни действия или съществува друг правен способ за защита на накърнените права и законни интереси на искателя, съдът дължи произнасяне по съществото на спора. На първо място, цялата процедура, визирана в нормите на чл. 252 и сл. АПК, е насочена към събиране и анализ на доказателства, имащи отношение към разрешаване на материалния спор и на второ място, изрично законодателят е задължил съда след приключване на процесуалните действия по събиране на данни и доказателства да издаде акт, разрешаващ основателността на повдигнатия пред него спор. Правна възможност да се остави без разглеждане искането по чл. 250 АПК, в хипотеза на констатирани фактически действия, извършени извън определените по закон правомощия на административния орган, или извън възложените със закон функции

на длъжностните лица, не е предвидена от законодателя в този вид производство. Процесът на изследване на относимите обстоятелства в хода на установяване на тяхното наличие или липса, обуславя и крайния акт в производството. Съдът, без да извърши съответния анализ на събраните в хода на процеса данни и доказателства, не може да формира своя съдебен акт, а това означава, че спорът следва да приключи с постановяване на акт по същество.

По изложените съображения Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И :

Наличието на фактическо действие, което не се основава на административен акт или на закона, е предпоставка за произнасяне по основателността на искането по чл. 250 АПК.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2025

Българска
Първо издание

Отговорен редактор
Борислав Мънзов
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Сиела Норма АД