



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Правила  
за текущ мониторинг и оценка на съдебната практика  
на административните съдилища и Върховния  
административен съд  
по отношение ефективния съдебен контрол  
и правото на достъп до съд**

**Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху  
актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на  
нарушеното право на справедлив процес“.**

**Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г. на  
Върховния административен съд**

**Дейност 2** *„Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на  
съдебната практика на административните съдилища и Върховния  
административен съд по отношение ефективния съдебен контрол и правото  
на достъп до съд“*

Настоящите правила се изготвят въз основа на направено проучване на съдебната практика на Административните съдилища и на Върховния административен съд за периода от 2014 г. до 2018 г., като целта им е създаване на механизъм за осъществяване на текущ мониторинг и оценка на съдебната практика на административните съдилища по отношение на прекратените съдебни производства поради липса на предмет и липса на активна процесуална легитимация за оспорващия. Те са от значение за ефективността на съдебния контрол и правото на достъп до съд, като ще способстват за преодоляване на противоречивата и неправилна съдебна практика, както и за процесуалната икономия в съдебните производства, пряко рефлектираща в правната сфера на страните по делата.

Предвид предмета на проучване, правилата са изведени въз основа на анализ на установени случаи на прекратяване на съдебни производства поради липса на надлежен предмет на оспорване на основание чл. 159, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и прекратяване на съдебни



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

производства поради липса на активна процесуална легитимация за оспорващия и правен интерес от оспорването на основание чл. 159, т. 4 от АПК.

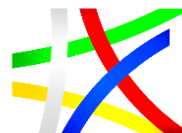
Въз основа на анализа се установяват случаи на ограничаване на достъпа до съд поради допуснати съществени процесуални нарушения или неправилно приложение на материалния закон.

Като общи (извън спецификата на материята), се забелязват пропуски по движение на производството, обосноваващи неправилен извод за прекратяване на делото поради липса на подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност акт или липса на правен интерес от оспорване, свързани с несъбиране на преписката по оспорения акт, неправилно конституиране на страните по спора, невъзможност да се определи видът и характерът на оспорения акт, неправилно приложение на специалния закон в относимата му хипотеза или редакция, произнасяне на съда извън предмета на спора, неприлагане на правото на Европейския съюз, несъобразяване с постановени решения по тълкувателни дела, практика на Съда на Европейския съюз. Макар и редки, не са изключени хипотези на противоречива съдебна практика при прекратяване на производства на посочените основания.

Тъй като според вида на оспорения административен акт, прекратителните определения се базират и на конкретни правни норми от специален закон, изработените правила са групирани по материи, според вида на оспорения пред съдебната инстанция административен акт и констатираните пропуски на административните съдилища, водещи до нарушаване на правото на справедлив процес.

## **I. ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛЕН ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС**

Спецификата на съдебните производства по данъчни дела е свързана с изричната законодателна уредба в ДОПК по оспорване на ревизионни актове, с които са определени публични вземания на държавата и други актове, за които по силата на препращащата норма на чл. 144 ДОПК се прилагат разпоредбите за обжалване на ревизионните актове. При тази прецизна уредба в ДОПК, в голямата си част с императивни разпоредби, по-малко срещани са случаите на самоограничение от административните съдилища, но при наличие на такива, следва да се създадат правила за избягването им, респ. за отстраняването им.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**I.1.** Основно изискване в ДОПК е, че е недопустимо обжалване на ревизионен акт (а също и на други актове съгласно препращащата разпоредба на чл. 144 ДОПК) по съдебен ред, ако не е обжалван по административен ред. Последният е абсолютна положителна процесуална предпоставка за обжалване на акта пред съд. При тази законодателна уредба в чл. 156, ал. 2 ДОПК съдебната практика е категорична и е налице безспорно правилото за недопустимост на съдебното обжалване, ако не е проведено такова по административен ред пред решаващия по смисъла на чл. 152, ал. 2 ДОПК орган. Затова съдебната практика е непротиворечива при наличие на императивност на цитираната разпоредба от ДОПК. В случаите на предявяване на жалба направо пред съда, без да се мине през задължителната административна фаза на контрол, съдилищата оставят без разглеждане жалбите и прекратяват образуваното пред тях производство, и изпращат жалбата, ако е спазен срокът по чл. 152, ал. 1 ДОПК, пред решаващия орган, в чието правомощие е административният контрол на ревизионния акт. Тази съдебна практика следва да се прилага тъй като, когато актът не е обжалван по административен ред, съдилищата приемат, че жалбите, предявени направо пред съда, са им неподведомствени.

В тази връзка следва да се посочи, че е налице константна съдебна практика, която не допуска обжалване на ревизионния актове по съдебен ред, ако оспорващият не го е обжалвал по административен ред или в случаите, когато ревизионният акт е обжалван по административен ред, но жалбата е просрочена. В последните случаи категорично съдилищата приемат, че при просрочена жалба не може да се развие производството по административен контрол, а това води и до недопустимост на съдебното обжалване (*в този смисъл са Определения по адм.д. № 106/2015 г., № 13921/2016 г., № 170/2017 г., № 172/2017 г., № 9443/2017 г. на ВАС*). Касае се за потвърдителни определения на Върховния административен съд по жалби срещу първоинстанционни прекратителни определения. Това показва, че съдилищата единодушно приемат, респ. спазват, императивното законодателно изискване за задължително обжалване на ревизионния акт по административен ред, което е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебния контрол.

**Правилото** предвид изложеното и с оглед чл. 156, ал. 2 ДОПК е, че задължителна фаза при обжалване на ревизионните актове е административният контрол и едва, ако такъв е проведен, може да се



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

осъществи и съдебното обжалване и в тази връзка, в изготвения анализ на експертите, не се установява самоограничаване на съда.

Това правило се отнася не само до ревизионните актове, но и до други актове, каквито са актовете за възстановяване и прихващане, актовете за установяване на задължения по декларация и др. съгласно препращащата разпоредба на чл. 144 ДОПК, поради което така формираната съдебна практика следва да се спазва.

**I.2.** В анализите на експертите от група 1, Дейност 2 на проекта е разискван и въпросът важи ли правилото за задължително административно обжалване, когато оспорващият претендира единствено нищожност на ревизионния акт. По тези казуси е имало противоречива практика във Върховния административен съд, която вече е преодоляна и съдебните състави приемат, че решаващият орган, както и съдът, имат правомощието да обявяват нищожност на ревизионния акт. В докладите на експертите, извършили анализ на съдебната практика, са цитирани определения, с които е преодоляна противоречивата практика, като с *Определение по адм.д. № 14632/2014 г. на ВАС, първо отделение* е оставено в сила прекратително определение на първоинстанционен съд, с което е прието, че след като при административното обжалване е обявен за нищожен ревизионен акт, то липсва правен интерес за жалбоподателя за обжалване. В същия смисъл са и *Определения по адм.д. № 7109/2018 г. и № 13218/2018 г. на ВАС.*

**Правилото**, което следва да се изведе от тези казуси е, че и административният орган има правомощие да обяви за нищожен ревизионния акт или друг акт, съгласно препращащата норма на чл. 144 ДОПК, а не нищожността да се обявява само по съдебен ред.

**I.3.** По същия начин е подхотено от съдилищата и когато ревизионният акт е отменен от решаващия орган при административното обжалване, вкл. и когато преписката е върната за нова ревизия. Разпоредбата на чл. 155, ал. 4, т. 1 и 2 ДОПК предвижда кога при отмяна на ревизионен акт по административен ред преписката се връща за нова ревизия, а това са непълнота на доказателствата и съществени нарушения на процесуалните правила, които не могат да се преодолеят при административното обжалване. При тази императивна законодателна уредба, категорично съдилищата приемат, че решението на решаващия по чл. 152, ал. 2 ДОПК орган, не подлежи на самостоятелен съдебен контрол, предвид че с него не се решава спорът по същество и затова няма годен предмет за проверка от съда, а и актът е благоприятен за жалбоподателя и правилно,



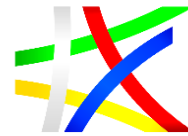
*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

според съдебните състави, липсва годин предмет за оспорване – чл. 159, т. 1 АПК и по арг. от чл. 156, ал. 1 ДОПК – *Определение по адм.д. № 11993/2016 г. на ВАС, осмо отделение, Определение № 9443/2017 г., първо отделение и др.*

Преценката на съдилищата следва законодателното разрешение на чл. 156, ал. 1 ДОПК и в този смисъл, ако актът е обжалван първо по административен ред, то е допустимо обжалването по съдебен ред, а ако не е проведена административната процедура на обжалване, не е допустимо и обжалването и по съдебен ред, а в случай на отмяна на акта при административното обжалване, съдебната практика категорично следва законодателното разрешение на чл. 155, ал. 4 ДОПК. Категорично съдилищата приемат, че на съдебен контрол не подлежи решението на решаващия орган. От направения анализ се установява, че съдилищата спазват тази задължителност на административното обжалване съгласно чл. 156, ал. 2 ДОПК на данъчните актове и затова не се установява самоограничаване от съда, което да не намира опора в ДОПК.

**Правилото**, което следва да се изведе от тези случаи е, че оспорването на решението, постановено при административното обжалване, е недопустимо освен поради липса на предмет на обжалване, така и поради липса на правен интерес у оспорващия – основанията по чл. 159, т. 1 и 4 АПК, както и по чл. 156, ал. 3 ДОПК. По отношение решението на решаващия орган, съдебната практика също е категорична, че то не подлежи на обжалване.

**I.4.** В съдебната практика се срещат казуси и те са цитирани в анализите на експертите от група 1, Дейност 2 от проекта, при които се оспорват писма на Изпълнителния директор на Националната агенция за приходите или на директора на дирекция „Инспекция по труда“, за които съдилищата приемат, че не представляват индивидуални административни актове по смисъла по чл. 21 АПК, поради което с тях не се засягат права и законни интереси на лицата, които ги оспорват (*Определения по адм.д. № 4186/2018 г., № 3935/2014 г. и № 7920/2016 г.*). В други случаи са обжалвани данъчни декларации (*Определения по адм.д. № 3960/2017 г. и № 9507/2016 г.*), но при всички изброени случаи съдилищата са се обединили около становището, че те не представляват индивидуални административни актове, нито съдържат властническо-разпоредително волеизявление и затова не подлежат на обжалване.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Правилото**, което се извежда в тези случаи е, че когато оспорените документи не носят белезите на индивидуални административни актове съгласно чл. 21 АПК, а имат само уведомителен и/или разяснителен характер, те не подлежат на обжалване нито по административен, нито по съдебен ред. Това правило се отнася както до оспорени пред съдилищата писма на административни органи, така и до обжалвани декларации, подадени от самите данъчни субекти. Касае се за константна и непротиворечива съдебна практика, която съдилищата следва да спазват.

**I.5.** Наблюдават се случаи в съдебната практика, при които първоинстанционните съдилища прекратяват образуваните пред тях производства по оспорване на ревизионни актове, приемайки, че жалбите са преждевременно предявени (*Определение по адм.д. № 14066/2015 г.*). При обжалване на прекратителните определения пред Върховния административен съд, съдебните състави приемат, че при липса на данни за изрично произнасяне на решаващия орган при административното обжалване на акта към момента на произнасяне пред съда е налице мълчаливо потвърждаване на ревизионния акт съгласно чл. 156, ал. 4 ДОПК. Мълчаливото потвърждаване в доктрината се приема като правна фикция, при което отново на обжалване подлежи не това потвърждаване, а самият ревизионен акт – чл. 156, ал. 4 ДОПК. Спецификата при мълчаливото потвърждаване на ревизионния акт е, че адресатът на акта може да го обжалва в 30-дневен срок от изтичане на срока за произнасяне на решаващия орган съгласно чл. 156, ал. 5 ДОПК. И при изричното произнасяне във фазата на административния контрол на ревизионния акт, както и при мълчаливото му потвърждаване, данъчният субект е защитен и правото му на обжалване на ревизионния акт е осигурено от ДОПК.

В тези случаи съдилищата спазват законовите изисквания и ги съобразяват, а в посочения по-горе случай, при обжалване на прекратителното определение, Върховният административен съд го е отменил и е дал изрични указания на първоинстанционния съд да разгледа спора по същество.

**Правилото е**, че ДОПК е осигурил право на адресата на акта да го обжалва и при изричното произнасяне на решаващия орган, и при мълчаливото му потвърждаване от решаващия орган по чл. 156, ал. 4 ДОПК. Установената съдебна практика е в съответствие с разпоредбите на ДОПК и не се наблюдават случаи на самоограничение на съдилищата, поради което съдилищата следва да я спазват.





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**I.6.** Обобщена е практика в анализите на експертите от група 1 по Дейност 2 от проекта в част „Данъци“ относно приложението на чл. 197 ДОПК за обжалване на постановленията за обезпечителни мерки, за които ДОПК предвижда изчерпателна уредба и то конкретно относно срока за обжалване. Установено е, обаче, от експертите по проекта, че има дела в административните съдилища, при които се прекратяват производствата по обжалване на такива постановления. С *Определение по адм.д. № 8933/2014 г. на ВАС* е отменено такова прекратително определение. В отменителното определение на ВАС е прието, че в нарушение на чл. 197, ал. 2 ДОПК, в обжалваното пред първоинстанционния съд решение е посочен по-дълъг срок на обжалване, както и че неправилно съдът се е позовал на чл. 140 АПК, а не на чл. 27, ал. 1 ДОПК. Тази разпоредба предвижда, че когато орган по приходите или публичен изпълнител посочи по-дълъг срок, действието, извършено след законния срок, но преди изтичането на определения от органа срок, не се смята просрочено. Касае се за императивна разпоредба, поради което не следва субсидиарно да се прилага чл. 140 АПК, както е сторено от първоинстанционния съд.

**Правилото**, което следва да се изведе е, че субсидиарно се прилагат процесуални норми от друг закон само когато в конкретния приложим закон не се съдържа подобна уредба. Разпоредбата на § 2 от ДР на ДОПК предвижда за неуредените случаи в ДОПК да се прилагат субсидиарно АПК и ГПК.

**I.7.** Относно поставен от съдия в първоинстанционен административен съд въпрос на кръглата маса на 29.05.2020 г., организирана и проведена по повод настоящия проект по приложението на чл. 121, ал. 4 ДОПК – предварителни обезпечителни мерки, следва да се изследва съществуващата съдебна практика и се изведат следните основни моменти: Обезпечителните мерки са гаранция за събиране на публичните вземания и за защита на публичния интерес, в противен случай би се затруднило или осуетило тяхното събиране. Предварителните обезпечителни мерки се налагат, когато още не е издаден ревизионен акт, т.е. няма установени данъчни задължения, поради което те представляват обезпечителни мерки за бъдещи публични вземания и затова законодателят ги определя като предварителни. Началният момент за налагането на тези мерки би следвало да бъде заповедта за възлагане на ревизията, респ. нейното съобщаване на ревизираното лице, т.е. това е моментът на започване на ревизионното производство и към този момент вече е допустимо да се наложат



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

предварителни обезпечителни мерки. Крайният момент е определен от законодателя категорично в чл. 121, ал. 4, респ. чл. 121, ал. 6 ДОПК. При определянето на първата обезпечителна мярка, се определя и срокът за издаване на ревизионен акт, респ. за прекратяване на наложените мерки. Следва да се има предвид, че не се смятат за прекратени обезпечителните мерки, когато въпреки изтичането на срока, е поискано удължаването им от съда (*Решение по адм.д. № 10691/2017 г. на ВАС, първо отделение*). Тук се поставя въпросът, кога следва да бъде поискано удължаване на мерките съгласно чл. 121, ал. 4 ДОПК, на който следва да се отговори, че срокът е преди изтичането на 4-месечния срок по чл. 121, ал. 4, изр. 1 ДОПК.

Законодателят в ДОПК е възложил правомощие на съответния орган по приходите да поиска от публичния изпълнител да наложи предварителни обезпечителни мерки и постановлението подлежи на съдебен контрол. Правомощие на съда е, при поискване от публичния изпълнител или от ревизираното лице, да продължи срока на тези мерки. В ДОПК е предвидено продължаването на обезпечителните мерки да е до края на ревизионното производство, (чл. 121, ал. 5, респ. в срока по чл. 121, ал. 6 ДОПК) и в едномесечен срок след издаването на ревизионния акт, което на практика представлява конвертиране на предварителните мерки в окончателни. Преобладаващата съдебна практика на първоинстанционните съдилища предвид необжалваемостта на техните определения на основание чл. 121, ал. 5 ДОПК е, че при направено искане за обезпечителни мерки поради затруднено събиране на бъдещите публични вземания, които ще се установяват с ревизионния акт, публичният изпълнител е обвързан от искането и не може да излиза извън посочения в искането обхват, т.е. той не може да наложи обезпечителни мерки в по-голям размер от поискания.

**Правилото**, което следва да се изведе е, че предварителни обезпечителни мерки се налагат, когато не е налице влязъл в сила ревизионен акт. Преценката за затрудненото събиране от ревизираното лице на публичните вземания, които ще се определят с ревизионен акт е на съответния орган по приходите и той в този случай действа в условията на оперативна самостоятелност, като искането си този орган предявява пред публичния изпълнител. Продължаването на срока на обезпечителните мерки е в правомощието на административния съд, за което следва да е налице висящо ревизионно производство и направено искане от надлежно лице. Това означава, че такива предварителни мерки не могат да се наложат, респ. да се продължи техният срок, ако в 4-месечния срок по чл. 121, ал. 4 ДОПК е





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

издаден ревизионен акт и ако не е поискано тяхното продължаване по чл. 121, ал. 6 ДОПК.

**I.8.** Относно дела по оспорване на становище за липса на основания за прилагане на Спогодба за избягване на двойно данъчно облагане (СИДДО), в анализите на експертите от група 1, Дейност 2 от проекта е посочена съдебна практика, която следва препращането от чл. 141, ал. 4 ДОПК към реда за обжалване по чл. 156 – чл. 161 ДОПК на ревизионните актове. В този смисъл в *Определение по адм.д. № 13834/2014 г. на ВАС, Осмо отделение* е посочено какъв е редът за обжалване на това становище, както и че в случая решението на решаващия по чл. 152, ал. 2 ДОПК орган, с което е отменено становището, не подлежи на обжалване, тъй като това решение, както е и при ревизионните актове, не подлежи на съдебен контрол – чл. 156, ал. 1 във връзка с чл. 141, ал. 4 ДОПК.

В този случай важи **правилото по т. I.3**, посочено по-горе.

Пак по обжалване на становище за липса на основания за прилагане на СИДДО в *Определение по адм.д. № 9644/2015 г. на ВАС, първо отделение* е разгледан казус, при който първоинстанционен административен съд е приел за недопустима жалбата на жалбоподателя, за който е счетено, че не е адресат на оспореното становище. Изложени са мотиви, че становището не може да произведе преки задължения за лице, което не е негов адресат, а и чл. 141, ал. 4 ДОПК посочва кой може да го оспорва – получател на дохода или платеща, като последният има право да обжалва само ако е упълномощен от получателя на дохода, което означава, че трето лице няма право да обжалва.

**Правилото** в този случай, **което се извежда** е, че правен интерес да обжалва има само адресатът на становището за липса на основание за прилагане на СИДДО, което правило важи и за другите актове по ДОПК.

## **II. ЗАКОН ЗА КОРПОРАТИВНОТО ПОДОХОДНО ОБЛАГАНЕ И ЗАКОН ЗА ДАНЪЦИТЕ ВЪРХУ ДОХОДИТЕ НА ФИЗИЧЕСКИТЕ ЛИЦА**

И в двата закона е регламентирано облагането с пряк данък – по ЗКПО корпоративен данък за юридически лица, а по ЗДДФЛ – данък върху доходите на физическите лица. При обжалване на актове, с които на данъчния субект са вменени задължения за данъци по съответните материални данъчни закони – пряк и/или косвен данък (републикански данъци), както и на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

задължителни осигурителни вноски или на местните данъци и такси, се прилага редът за обжалване по ДОПК.

Установява се в съдебната практика, че има съдебни актове на Върховния административен съд, третиращи по различен начин корекцията на данъчна загуба, която подлежи на пренасяне в следващите 5 години при избор на съответния данъчен субект – арг. от чл. 70 ЗКПО. Затова в тези случаи се поставя и резонният въпрос: Допустимо ли е обжалване на ревизионен акт, в който в разпоредителната част по смисъла на чл. 120, ал. 1, т. 6 ДОПК не е установено задължение за корпоративен данък, а приходните органи са коригирали декларираната от ревизирувания субект данъчна загуба?

В съдебни актове на първоинстанционни съдилища са разгледани жалбите срещу ревизионни актове за данъчни загуби по същество, с което имплицитно в съдебните решения е прието, че е допустимо обжалване на ревизионен акт, макар в разпоредителната му част да няма определено задължение за корпоративен данък. При обжалването им обаче по реда на чл. 208 и сл. от АПК, различни съдебни състави на Върховния административен съд формират различна съдебна практика. В по-голямата част от решенията на Върховния административен съд са разгледани жалбите срещу решения на първоинстанционни съдилища по същество, при коригиране от приходните органи на данъчна загуба и при неопределянето в такъв случай на задължение за корпоративен данък, а в други - като например в *Решения по адм.д. № 1924/2014 г., №9559/2014 г., № 13129/2016 г. на ВАС, първо отделение* се приема, че недопустимо първостепенните съдилища са разгледали жалбите по същество в частта за определената данъчна загуба, позовавайки се на разпоредбите на чл. 120, ал. 1, т. 6 и чл. 118, ал. 1, т. 1 ДОПК и затова първоинстанционните решения са обезсилени поради недопустими произнасяния от съдилищата по съществото на спора. Наистина, в цитираните решения коректно са цитирани посочените правни норми, сочещи, че на обжалване подлежат определените данъчни задължения в разпоредителната част на ревизионния акт. Размерът на коригираната с ревизионния акт данъчна загуба безспорно не е посочен в разпоредителната част, а само в констативната част на акта, но в голяма част от съдебните актове са разгледани споровете по същество с оглед правните последици за ревизирувания субект от извършената от приходните органи корекция на данъчната загуба и възможността, която законодателят дава за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

пренасянето ѝ в следващите 5 години съгласно чл. 70 ЗКПО и такава е преобладаващата съдебна практика в проверявания период.

**Правилото** в тези случаи следва да бъде, че при невъзможността да се уеднакви тази съдебна практика и продължаващо формиране на противоречива такава, би следвало по тълкувателен път да се разреши този спорен въпрос.

Освен посочената съдебна практика по ЗКПО, установява се, че и по ЗДДФЛ и по ЗДДС има случаи, при които се оспорват констатации в ревизионните актове, без да са установени с ревизионния акт задължения за данъци. С *Определение по адм.д. № 12022/2015 г. на ВАС, първо отделение*, е потвърдено прекратително определение на административен съд, с което е прието, че за данъчния субект липсва правен интерес и предмет за обжалване на ревизионен акт, с който не е определен данък по чл. 48 ЗДДФЛ, тъй като жалбоподателят е обжалвал размера на началното салдо. В този случай, за разлика от цитирания по-горе казус за данъчната загуба по ЗКПО, категорично се приема, че при липса на определено данъчно задължение в разпоредителната част на ревизионния акт, при последваща ревизия въпросът за началното салдо за същия данъчен период може отново да се изследва и няма пречка ревизираното лице да представя доказателства в тази връзка. В този случай е прието, че не е налице самоограничение на съда, след като няма определено задължение за данък в разпоредителната част на ревизионния акт, а паричният баланс за определен данъчен период в констативната му част не подлежи на самостоятелно обжалване.

**Правилото** в тези случаи е, че за всеки отделен случай, следва да се извършва конкретна преценка, т.е. дали с ревизионния акт, в който не са установени конкретни данъчни задължения, се засягат права и законни интереси, т.е. дали е възможно да се засегне имуществената сфера на данъчния субект за в бъдеще.

### **III. ЗАКОН ЗА ДАНЪК ВЪРХУ ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ**

В докладите на експертите е посочен и случай по ЗДДС - *Определение по адм.д. № 8151/2014 г. на Върховния административен съд, осмо отделение*, в което е установено, че с ревизионния акт не е извършена корекция на ДДС за съответния период, поради което е оставено в сила като правилно прекратително определение на първоинстанционния административен съд. Съдилищата са приели, че е отказано право на данъчен



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

кредит за жалбоподателя по издадените му фактури от дружество от страна – членка на ЕС, но съответно с това е коригиран в същия размер и начисленият от него данък добавена стойност с издадените протоколи по чл. 117 от ЗДДС, при което резултатът за периода не е променен.

**Правилото** в тези случаи е, че за всеки отделен случай следва да се извършва прецизна преценка за наличие на предмет на оспорване и на правен интерес за оспорващия, т.е. дали с ревизионния акт, в който не са установени конкретни данъчни задължения, се засягат права и интереси на данъчния субект, които евентуално може да се отразят върху имуществената му сфера за в бъдеще. Следователно, и в областта на косвения данък важи правилото по идентични казуси за пряк данък.

#### **IV. ЗАКОН ЗА МЕСТНИТЕ ДАНЪЦИ И ТАКСИ**

В материята на местните данъци и такси задълженията се установяват от органите на съответните общини – служители на съответната общинска администрация като органи по приходите по смисъла на чл. 4, ал. 1 ЗМДТ. От извършения анализ от експертите от Група 1 по Дейност 2 се наблюдават случаи на оспорване на писма или на план-сметка за разходите за битовите отпадъци, респ. нейното одобряване от общинските съвети. В тези казуси първостепенните административни съдилища са приели, че те не представляват индивидуални административни актове по чл. 21 АПК, с които пряко се засягат права и законни интереси на оспорващите. Върховният административен съд е възприел тази съдебна практика, поради което не се касае за самоограничаване от съда, което да застраши правото на защита на граждани и юридически лица. Най-чести са случаите по оспорване на план-сметките по чл. 66, ал. 3 и сл. от ЗМДТ. Позоваването на чл. 21, ал. 5 АПК от съдилищата аргументира категорично липсата на предмет на оспорване, респ. и липсата на правен интерес по чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК, тъй като план-сметките представляват част от производството по издаване на индивидуален административен акт - актове за установяване на публични вземания по чл. 107, ал. 3 ДОПК, които подлежат на оспорване. План-сметката няма характер и на общ административен акт или на подзаконов такъв и затова съдилищата категорично заемат позиция, че не подлежат на обжалване. В този смисъл е цитираното в анализа *Определение по адм.д. № 2698/2017 г. на ВАС, осмо отделение*, в което е мотивирано становището, че с план-сметката не се създават права и задължения, нито се засягат непосредствено права и



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

законни интереси, поради което тя няма белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК и не подлежи на обжалване. Анализът се извършва въз основа на съдебната практика, посочена в докладите на експертите от група 1, Дейност 2 от проекта за период 2014 г. – 2018 г., като следва да се отбележи, че в сила от 01.01.2022 г. план-сметката по чл. 66, ал. 3 и сл. от ЗМДТ ще подлежи на съдебно обжалване заедно с решението на Общинския съвет по чл. 66, ал. 1 ЗМДТ, което е общ административен акт по определяне размера на таксата битови отпадъци за съответната община.

По същия начин съдилищата са процедирали и в случаите на оспорване на писмо (*Определение по адм.д. № 1577/2015 г. на Административен съд – София-град*), с което е прието, че жалбоподателката е уведомена за становището на дирекцията за местни данъци и такси в съответната общинска администрация за неоснователност на възраженията ѝ за недължимост на патентен данък за определен период. Оспореното съобщение, с което жалбоподателката е уведомена за формираните размери на таксата битови отпадъци, е възприето категорично и от първостепенния съд, и от Върховния административен съд като акт с уведомителен характер, а не като годен за обжалване административен акт. Прието е от съдилищата, че с писмото пряко не се засяга правната сфера на запитващото лице, тъй като то не представлява индивидуален административен акт по ЗМДТ за установяване на посочения данък, а има само информативен характер. В друг случай, цитиран в анализа на експерт от група 1 от Дейност 2 от проекта – *Определение по адм.д. № 10086/2017 г. на ВАС, седмо отделение* е коментиран казус, в който е приет за недопустим предявен отрицателен установителен иск по чл. 128, ал. 2 АПК. В определението е посочено, че искът по чл. 128, ал. 2 АПК се предявява при следните кумулативни предпоставки: наличието на интерес от установяване на съществуването или несъществуването на едно административно право и липсата на друг ред за защита. В случая съдилищата сочат в съдебните си актове, че в чл. 152 ДОПК във връзка с чл. 144 АПК е предвиден друг ред за защита и той е за обжалване на Акт за установяване на задължение по декларация. И в този случай не може да се приеме, че е налице самоограничение на съда предвид определения законов ред за обжалване на актове за установяване на публични общински вземания, какъвто е данъкът за превозните средства и другите данъци и такси съгласно ЗМДТ. В практиката на Върховния



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административен съд, Седмо отделение в същия смисъл е и *Определение по адм.д. № 5083/2015 г.*

**Правилото**, което би могло да се изведе в случая е че, когато съответният документ не поражда правни последици за адресата, той не носи белезите на индивидуален административен акт, а има само уведомителен и информативен характер. В този смисъл съдилищата следва много добре да прецизират и преценят дали оспореният документ представлява индивидуален административен акт, създава ли права и задължения, както и засяга ли права и законни интереси на този, който го оспорва, както и кой е редът за защита на правата на оспорващите.

По приложението на ЗМДТ се поставя и въпросът за обжалване на мълчалив отказ на директор на дирекция „Местни данъци и такси“ към съответната община по искане по чл. 171 ДОПК за отписване като погасено по давност на задължение по ЗМДТ, установено с Акт за установяване на задължения по декларация по чл. 107, ал. 3 ДОПК (*Определение по адм.д. № 12724/2018 г. на ВАС, първо отделение*). Първоинстанционният съд е приел, че липсва годен предмет на обжалване съгласно чл. 159, т. 1 АПК. Прието е от съда, че към момента на подаване на искането е образувано принудително изпълнение на задълженията по влезлия в сила индивидуален административен съд, като изпълнителното дело е образувано пред държавен съдебен изпълнител. В тази връзка следва да се посочи, че разпоредбата на чл. 4, ал. 2 ЗМДТ дава възможност принудителното изпълнение да се извършва от публични изпълнители по реда на ДОПК или от съдебни изпълнители по реда на ГПК. Изборът за това е на съответния орган по приходите в общинската администрация и в този смисъл, когато принудителното изпълнение се образува от съдебен изпълнител - държавен или частен, освен цитираната по-горе разпоредба на чл. 4, ал. 2 ЗМДТ, приложим е и чл. 163, ал. 4 ДОПК. Прието е и от двете съдебни инстанции, че след като вече е образувано принудително изпълнение, органът по чл. 4, ал. 5 ЗМДТ - ръководителят на звеното за местни приходи в съответната община, който изпълнява правомощията на териториален директор на Националната агенция за приходите, не може да се произнася по искане за отписване на задълженията за местни данъци и такси поради погасяването им по давност. В този смисъл не е налице мълчалив отказ по чл. 58 АПК. **В цитираното определение е посочено, че редът по ДОПК и ГПК е различен и затова** в зависимост пред кой орган е образувано принудителното изпълнение – ако е по ДОПК, по искането за отписване на съответното





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

задължение по ЗМДТ поради погасяването по давност ще се произнесе публичният изпълнител, а по ГПК – съответния отрицателен установителен иск по чл. 439 ГПК, с който да се оспори вземането на взискател. Когато изпълнително производство за местни данъци и такси все още не е образувано пред публичен изпълнител в системата на НАП или пред съдебен изпълнител по ГПК, то няма пречка директорът на дирекция „Местни данъци и такси“ при съответната община да се произнесе по искането за отписване поради изтекла погасителна давност на вземането за местен данък, какъвто е напр. данъкът върху превозните средства (*в този смисъл е Определение по адм.д. № 5046/2018 г. на ВАС, първо отделение*).

**Правилото** е, че при предявено искане за погасителна давност на установени с Акт за установяване на задължения по декларация по чл. 107, ал. 3 ДОПК за местни данъци и такси, редът е съгласно чл. 4, ал. 2 ЗМДТ – по ДОПК пред публичен изпълнител, а ако не е образувано изпълнително производство – пред компетентния орган по ЗМДТ при съответната община, а когато е образувано изпълнително производство пред частен или държавен съдебен изпълнител – по ГПК, с предявяване на отрицателен установителен иск по чл. 439 ГПК.

## **V. ЗАКОН ЗА АКЦИЗИТЕ И ДАНЪЧНИТЕ СКЛАДОВЕ**

Този закон регламентира облагането с акциз като косвен еднофазен данък, както и контрола върху производството, употребата, складирането, движението и обезпечаването на стоките, подлежащи на облагане с акциз – чл. 1 ЗАДС. В анализираната съдебна практика на експертите от група 1, Дейност 2 от проекта в част „Данъци“ не са установени случаи на самоограничаване от страна на съда и това се дължи на стриктната регулация от законодателя на данъчните норми в ЗАДС. Така например в анализите на експертите е посочено *Определение № 3649/2018 г. на ВАС, второ отделение*, с което е прието, че предвид препращането в ЗАДС към нормите на ДОПК, отказът от възстановяване на акциз подлежи първо на обжалване по административен ред, което се явява абсолютна процесуална предпоставка за обжалването по съдебен ред. Не се касае за самоограничение на съда, тъй като изрично в чл. 27, ал. 4 ДОПК, за обжалването на ревизионен акт или решението за отказ от възстановяване на акциз, законодателят препраща това да стане по реда на ДОПК. В този смисъл важи правилото за задължително административно обжалване на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ревизионния акт, респ. актовете по ДОПК, за които препращащата норма на чл. 144 ДОПК посочва същия ред за обжалване. Не се откриват съдебни актове с отказ от ефективен съдебен контрол и в посоченото в анализите *Определение по адм.д. № 1523/2018 г. на ВАС, второ отделение*, с което е потвърдено прекратително определение на първоинстанционен съд по повод отказ на началника на съответната митница за сключване на споразумение за прекратяване на административнонаказателно производство по чл. 107з, ал. 1 ЗАДС. Предвид регламентирания от законодателя контрол на началника на съответната митница, правилно съдилищата са приели, че административният орган упражнява дискреционното си правомощие, като преценява дали да сключи споразумение с нарушителя или не.

**Правилото** в този случай следва да бъде, че след като действа при условията на оперативна самостоятелност, административният орган преценява дали да сключи или не споразумение с нарушителя и това може да стане до издаване на наказателно постановление.

## **VI. ЗАКОН ЗА БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА**

По приложението на този закон от анализа, извършен от експертите от група 1, се наблюдава съдебна практика на първоинстанционни съдилища, при която е налице отказ от ефективен съдебен контрол. Причина за това е неправилната преценка на съдилищата относно вменените от законодателя властнически правомощия на БНБ, както в Закона за Българската народна банка, така и по Закона за кредитните институции, а това означава, че банката е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК.

*С Определение по адм.д. №93778/2016 г. на ВАС, първо отделение* е отменено прекратително определение на първоинстанционен административен съд. С последното е приета за недопустима искова молба на физическо лице с претенция за присъждане на основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ на обезщетение за имуществени вреди – 500 лв. лихва за забава за заплащане на сумата от 100 000 евро, представляваща гарантирания размер на вложението на ищеца в банка в резултат на незаконосъобразни действия и бездействия на ответника БНБ. В исковата молба се е твърдяло, че претендираното обезщетение е в резултат на незаконосъобразно бездействие на БНБ по прилагането на Директива 94/19/ЕО във връзка с изплащането на гарантирания размер на депозитите в съответната банка. Решаващият съд е приел, че съгласно чл. 2, ал. 6 ЗБНБ, тя регулира и осъществява надзор върху



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилност на банковата система и защита интересите на вложителите. В прекратителното определение са изложени мотиви, че тази регламентация на отговорността на БНБ е в противоречие с обективната и безвиновна отговорност на държавата по ЗОДОВ и по-конкретно, отговорността по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ на административните органи при и по повод осъществяване на административна дейност.

В отменителното определение на контролиращата съдебна инстанция е направен друг прочит на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 ЗБНБ, като е прието, че с нея на БНБ са възложени властнически правомощия във връзка с вменените ѝ правомощия за ръководство и надзор над другите банки в страната. По този начин е санкционирано извършеното самоограничение на първостепенния съд, непроизнасяйки се по същество по предявения иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ. Определението е отменено и делото - върнато на същия съд и съдебен състав за произнасяне по същество.

Анализирано в доклад на експерт от група 1, Дейност 2 от проекта е и друго *Определение №13143/2016 г. на ВАС, осмо отделение*, с което е отменено прекратително определение на административен съд относно предявен иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за имуществени вреди срещу БНБ, приемайки, че БНБ не представлява административен орган и затова срещу нея е недопустимо да се предявява такъв иск.

**Правилото** в тези случаи е, че при искове по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, следва да се преценява от административния съд, въз основа на изложеното в обстоятелствената част на исковата молба и приложимия материален закон, дали е налице административна дейност и има ли ответникът по тези искове властнически правомощия, съобразявайки разпоредбата на чл. 2, ал. 6 ЗБНБ във връзка с § 1, т. 1 от ДР на АПК. В същия смисъл е и цитираното *Определение по адм.д. №9410/2015 г. на ВАС, първо отделение*. По този начин, с практиката на Върховния административен съд е санкционирано допуснатото самоограничение от първоинстанционните съдилища по приложението на разпоредбите от ЗБНБ и следва тези съдилища да се съобразяват с практиката на Върховния административен съд.

**В заключение** следва да се посочи, че задължение по Конституция е съдилищата да осъществяват контрол за законност върху административните актове и действията на административните органи – чл. 120, ал. 1, като тази конституционна разпоредба е в синхрон с чл. 6, т. 1 от ЕКЗПЧОС. По този начин се гарантира на гражданите и организациите, че техните права няма да



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

се накърнят и те разполагат с право да оспорват не само административни актове в писмен вид, но и мълчаливи откази, както и действия и бездействия на административни органи. В ДОПК пък е уредена и материята на мълчаливото потвърждаване на актове от решаващия орган и обжалването на съответния ревизионен акт, мълчаливо потвърден от решаващия административен орган. Оспорването по ДОПК се извършва първо по административен ред, който е задължителен и е абсолютна процесуална предпоставка за съдебното оспорване. В същото време Конституцията в чл. 120, ал. 2 позволява изключение на съдебен контрол, но само в изрично посочените в съответния закон случаи.

Изследваната практика в областта на данъчното право сочи, че предвид регламентирането в ДОПК на норми, свързани с държавна принуда и с актове, на които се установяват данъци, последните представляват основен приход в бюджета на държавата. Принципът на законоустановеност на данъчните задължения и обвързаната компетентност на приходните органи означава, че данъчните правни норми следва да се тълкуват стриктно, а не разширително. Въз основа на това законодателят е регламентирал изрично актовете, които установяват данъчни задължения и се издават от приходната администрация, вкл. и органите на общинската администрация относно местните данъци и такси, субектите на данъчните правоотношения, редът, по който данъчните актове се оспорват, събирането и принудителното изпълнение на публичните вземания за данъци (републикански и местни) и такси. Затова са и малко случаите на пропуски в посочената по-горе данъчна материя, вкл. и на самоограничаване от съда, които да възпрепятстват достъпа до ефективен съдебен контрол. Това е така, тъй като актовете по ДОПК, данъчните субекти и данъчните задължения са предмет на изрична, ясна и подробна законодателна уредба.

## **VII. ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА И ЗАКОН ЗА КАДАСТЪРА И ИМОТНИЯ РЕГИСТЪР**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с проблеми при определяне на предмета на спора, кръга на заинтересованите лица, несъобразяване с обема на предявеното оспорване.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила във връзка с конкретни правни норми от така посочените специални закони, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

**VII.1. Определянето на предмета на оспорване да е при съобразяване с обема на спора в предявената жалба, актуалните редакции на приложимите норми и след запознаване със съдебната практика на касационната инстанция.**

**VII.1.1.** При действието на диспозитивното начало в съдебно-административния процес – чл. 126 АПК, **трябва да е налице тъждество между обхвата на определения от съда предмет на спора и предявеното оспорване.**

**VII.1.2.** Произнасянето по същество да не се простира върху акта, в частта в която не е оспорен по съдебен ред, както и върху нерегулирани с оспорения административен акт имоти.

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: (Определение № 10749 от 4.09.2018 г. на ВАС по адм.д. № 8265/2018 г., Определение № 14842 от 5.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 10376/2017 г., Определение № 7937 от 13.06.2018 г. на ВАС по адм.д. № 6636/2018 г.).* Съобразно същата, предметът на делото в определението по **чл. 218, ал. 3 ЗУТ** (Нова - ДВ, бр. 82 от 2012 г., в сила от 26.11.2012 г., доп., бр. 13 от 2017 г.) следва да съответства на действително заявения с жалбата такъв, като се ограничава върху регулирани с оспорения акт имоти, след преценка на допустимостта на оспорването съобразно правилата изписани в специалния норматив.

**VII.1.3.** Да не се допуска произнасяне по същество на спора без определяне на предмета му с определение по чл. 218, ал. 3 ЗУТ.

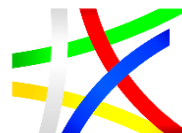
*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 3651 от 30.03.2016 г. на ВАС по адм.д. № 2792/2016 г.*

**VII.1.4.** Да не се допуска постановяване на определение с правна квалификация чл. 218, ал. 3 ЗУТ, преди съдът да е извършил проверка за допустимост на жалбата.

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 952 от 27.01.2015 г. на ВАС по адм.д. № 8865/2014 г.*

**VII.2.** Определянето на правния интерес от оспорване да се осъществява при правилно тълкуване и прилагане на специалните нормите на чл. 131 и чл. 149 от ЗУТ и § 1, т. 13 от ДР на ЗКИР.

**VII.2.1.** Кръгът на заинтересованите лица, които разполагат с активна процесуална легитимация да оспорват решението на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**общинския съвет или заповедта на кмета, с които се одобрява ПУП или се изменя действащия ПУП да се определя съгласно правилата на чл. 131 ЗУТ.**

Чл. 131 ЗУТ визира изчерпателно кръга на заинтересованите лица, които имат право да оспорват решението за одобряване на ПУП, вкл. изм. на ПУП, КПИИ и виза за проектиране по чл. 140 от ЗУТ.

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива:

*Определение № 16165 от 20.12.2018 г. на ВАС по адм.д. № 11276/2018 г.: Имотът на частния жалбоподател е съседен на улицата-тупик, съседен е на придадената с отменената заповед част от тази улица в УПИ. В този смисъл искането не е за чужд имот, а за отразяване на отпадането на промененото предназначение на съседния имот - от улица в имот с друго предназначение.*

*Определение № 14885 от 3.12.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14332/2018 г.: Непосредствено засегнати от предвижданията на ПУП са собствениците и носителите на ограничени вещни права в съседни имоти, когато се включват в свързано застрояване и /или се предвижда промяна в застрояването им.*

*Определение № 13813 от 12.11.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12110/2018 г.: След като жалбоподателя притежава вещни права върху имот, предмет на одобреното изменение на ПУП-ПР и ПЗ, то за частния жалбоподател са относими предпоставките по чл. 131, ал. 2, т. 1 от ЗУТ и за него е налице правен интерес от оспорването.*

*Определение № 12703 от 19.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 11125/2018 г.: Нормата на чл. 131, ал. 2, т. 2, предл. 2 ЗУТ, предвижда, че непосредствено засегнати от предвижданията на плана са съседните имоти, когато се предвижда промяна в застрояването, като същата обхваща случаи, при които се предвижда промяна в застрояването на имота, предмет на плана, а не само промяна в застрояването на съседния му имот.*

*Определение № 12643 от 18.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 11163/2018 г.: В случая, чрез увеличаване етажността на сградата, се увеличава разгънатата застроена площ, която по смисъла на закона е сборът от застроените площи на всички надземни етажи на основното и допълващото застрояване, в това число застроените площи в подпокривното пространство на сградите. Промененият размер на разгънатата застроена площ би имал значение за определяне на показателят "интензивност на застрояване", който съгласно § 5, т. 19 от ДР на ЗУТ, е отношението на разгънатата застроена площ към площта на урегулирания имот, изразено в абсолютно число. В*





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*случай, че се установят градоустройствени показатели, които не съответстват на параметрите, заложи в действащия план, този факт би обусловил качеството на заинтересувано лице на жалбоподателя да оспори процесната виза, на основание по чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ.*

*Определение № 12184 от 10.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12300/2018 г.: Промяната в характера на застрояване, както и предвиденото ново основно застрояване в новообразувания УПИ, на мястото на съществуващите сгради, представлява промяна в застрояването по смисъла на чл. 131, ал. 2, т. 2 ЗУТ, обуславяща наличието на правен интерес у частния жалбоподател да оспорва заповедта.*

*Определение № 11327 от 26.09.2018 г. на ВАС по адм.д. № 11108/2018 г.: Ако сервитута за обслужване на водопровода навлиза в имотите на частните жалбоподатели, същите се явяват заинтересовани лица по чл. 131, ал. 2, т. 5 ЗУТ.*

*Определение № 12867 от 29.10.2014 г. на ВАС по адм.д. № 12885/2014 г.: Правен интерес от оспорване на ПЗ при възражение за нарушени норми на разстояния между сградите през улица.*

**VII.2.2. Понятието "засегната общественост" по смисъла на § 1, т. 25, вр. с т. 24 от Допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда (ДР на ЗООС) е различно от понятието "заинтересовани лица" по чл. 131, ал. 1, вр. с ал. 2, т. 1-5 ЗУТ. Частният жалбоподател, доколкото отговаря на това понятие по ЗООС, може да оспорва решението по оценка на въздействието на околната среда /ОВОС/, по аргумент от чл. 99, ал. 6 от ЗООС, но не и решението на общинския свет за одобряване изменението на ПУП, спрямо което не се явява заинтересовано лице.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока,, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 7545 от 15.06.2017 г. на ВАС по адм.д. № 6408/2017 г.*

**VII.2.3. Съобразяване с актуалната редакция на чл. 131 ЗУТ:**

Съдебна практика на ВАС в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 9169 от 4.07.2018 г. на ВАС по адм.д. № 7384/2018 г.*

**VII.2.4. Засегнатите лица, които разполагат с активна процесуална легитимация да оспорват решението на общинския съвет или заповедта на кмета, с които се одобрява ПУП или се изменя действащия ПУП, следва да се определят според**



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

**собствеността, респ. наличието на ограничени вещни права върху имотите, които са в обхвата на одобрения проект. Обстоятелството, че жалбоподателят е придобил правото на собственост след издаването на оспорената заповед не следва да го изключва автоматично от кръга на заинтересованите лица за обжалване на одобреното изменение на ПУП:**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 7356 от 4.06.2018 г. на ВАС по адм.д. № 5828/2018 г.: При прехвърляне на право на собственост върху имот, предмет на плана, релевантен за допустимостта на правото на жалба факт е дали правото на жалба на праводателя е преклудирано.*

*Определение № 7545 от 15.06.2017 г. на ВАС по адм.д. № 6408/2017 г.,  
Определение № 11094 от 23.10.2015 г. на ВАС по адм.д. № 9968/2015 г.,  
Определение № 5438 от 13.05.2015 г. на ВАС по адм.д. № 5106/2015 г.,  
Определение № 4631 от 27.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 1289/2015 г.:  
Допустим предмет на делото е одобрението/изменението на ПУП - ПР и ПЗ,  
одобрено със съответното решение на общинския съвет само в частта,  
засягаща имота, върху който оспорващият притежава право на собственост  
или ограничено вещно право, включително и досежно уличната регулация  
само в частта, засягаща имота на жалбоподателя. Недопустимо е  
предявяването на чужди права.*

**VII.2.5. Преценката за погасяване правото на строеж по чл. 67, ал. 1 от Закона за собствеността (ЗС) е извън служебния инцидентен контрол в съдебното административно производство, тъй като се касае за давностен срок, т.е. погасява се субективното право и то в полза на собственика на земята, но не и правото на иск.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 2218 от 22.02.2017 г. на ВАС по адм.д. № 1423/2017 г.*

**VII.2.6. Заповедта на кмета по чл. 135, ал. 3 от ЗУТ е акт, който рефлектира в правната сфера на собствениците /съсобствениците/ и носителите на ограничени вещни права на имоти в обхвата на ПУП, за който се разрешава изработването на проект за изменение, тъй като се спира прилагането на действащия ПУП и това води до негативни последици за трети лица.**



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 848 от 21.01.2019 г. на ВАС по адм.д. № 15160/2018 г, Определение № 15251 от 10.12.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14132/2018 г., Определение № 15107 от 6.12.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14336/2018 г., Определение № 14511 от 26.11.2018 г. на ВАС по адм.д. № 13828/2018 г., Определение № 11359 от 26.09.2018 г. на ВАС по адм.д. № 11162/2018 г., Определение № 10564 от 16.08.2018 г. на ВАС по адм.д. № 3438/2018 г.: Хипотезата по чл. 124а ЗУТ има предвид първоначално одобряване на подробен устройствен план - цялостен или частичен, а не изменението на действащ такъв. Със заповедта по чл. 135, ал. 3 ЗУТ се дава разрешение да се изработи проект за изменение на ПУП - план за регулация. Актът по чл. 135, ал. 3 ЗУТ подлежи на обжалване от заинтересуваните лица. Индивидуални административни актове са както мотивираното предписание/разрешение за изработване на проект за изменение на ПУП, така и отказът за издаването му. (Определение № 1153 от 30.01.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13326/2016 г.)

Мотивираното предписание по чл. 135, ал. 3 и ал. 5 ЗУТ да се изработи проект за изменение на ПУП е административен акт по смисъла на чл. 214, т. 1 ЗУТ, като същото спира прилагането на действащите устройствени планове в частите, за които се отнася, съгласно чл. 135, ал. 6 ЗУТ и с това се засягат права на собствениците или носителите на ограничени вещни права според данните от имотния регистър, а до неговото въвеждане - по данни от кадастралния регистър, непосредствено засегнати от предвижданията на плана, който ще се изменя. Това обосновава и правната възможност за самостоятелното им оспорване по съдебен ред. Нормотворческият подход относно обжалваемостта на актовете по ЗУТ е за изрично посочване на актовете, които не подлежат на обжалване. (Определение № 12752 от 28.10.2014 г. на ВАС по адм.д. № 13374/2014 г.)

**VII.2.7. Съгласно чл. 135, ал. 3 от ЗУТ, срокът за произнасяне от кмета на общината е 14 - дневен от постъпване на заявлението. След изтичането му е налице мълчалив отказ, подлежащ на оспорване в 14-дневен срок пред съда. (Определение № 10338 от 5.10.2016 г. на ВАС по адм.д. № 9624/2016 г.)**

**VII.3.1. Визата за проектиране:**

**VII.3.2.** В случаите по чл. 140, ал. 3 ЗУТ, когато издаването на виза за проектиране е задължително, с нея се допуска строителство, различно от плана за застрояване или непредвидено в плана, без да се изменя самият



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

план - чл. 12, ал. 3, чл. 41, ал. 2, чл. 50, чл. 133, ал. 6 и чл. 134, ал. 6 ЗУТ. В случаите на чл. 58, 59 и чл. 140, ал. 4 ЗУТ визата за проектиране изцяло замества плана, тъй като такъв не е одобрен. Когато визата за проектиране допълва или изменя плана за застрояване, тя става част от него. Във всички случаи визата за проектиране определя параметрите на допустимото застрояване - в едни случая замества плана, в други случаи изменя и допълва плана в даден поземлен имот - чл. 140, ал. 2 и 3 от ЗУТ, предпоставка е за одобряване на инвестиционен проект - чл. 144, ал. 1, т. 2 от ЗУТ и за учредяване на право на строеж - чл. 180 от ЗУТ. В тези хипотези визата за проектиране е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК във връзка с чл. 214 от ЗУТ.

Утвърдената съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 2085 от 24.02.2016 г. на ВАС по адм.д. № 1821/2016 г.*

**VII.3.3.** Ако с визата за проектиране не се допуска строителство, различно или непредвидено в плана за застрояване, тя не става част от него и не подлежи на съобщаване на заинтересуваните лица по чл. 131 ЗУТ по арг. от чл. 140, ал. 3 ЗУТ. В този случай жалбоподателите (лица различни от молителя) нямат правен интерес от оспорването на виза с характеристики и предназначение като процесната, тъй като с нея не се допълва или изменя плана за застрояване.

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 6368 от 22.05.2017 г. на ВАС по адм.д. № 4113/2017 г.*

**VII.3.4. Отказът за издаване на виза за проектиране подлежи на съдебен контрол.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 2196 от 19.02.2018 г. на ВАС по адм.д. № 1103/2018 г., Определение № 5351 от 16.04.2014 г. на ВАС по адм.д. № 3718/2014 г.*

**VII.3.5. Правният интерес от оспорване не следва да се преценява само на основание, че актът е положителен – не е постановен отказ по направеното искане, а във всеки конкретен случай с оглед засягането на права или законни интереси на оспорващия. При оспорване на административен акт, позоваването на разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от АПК е неотнормено, защото не се оспорва съдържанието на документ.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение №10010 от 29.09.2015 г. по адм.д. № 9926/2015 г. на ВАС.*

**VII.4.1. В производство по оспорване на Разрешение за строеж, активната процесуална легитимация се преценява съобразно разпоредбата на чл. 149, ал. 2 от ЗУТ.** Очертания в ал. 2 кръг на „заинтересованите страни“ е различен от този по чл. 131 от ЗУТ.

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 14938 от 6.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 12822/2017 г.*

**VII.4.2. При отзив по чл. 91 АПК на издадено разрешение за строеж на главния архитект, правният интерес от оспорване се преценява съобразно правилата на чл. 149, ал. 2 ЗУТ, а не съобразно общите правила на АПК.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 207 от 8.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12618/2017 г.*

**VII.5.1. Правото на обжалване на заповед за премахване на незаконен строеж по чл. 225 и чл. 225а от ЗУТ, без изрично посочен адресат в заповедта принадлежи на лицето, което сочи себе си за извършител на строежа.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 7213 от 31.05.2018 г. на ВАС по адм.д. № 2686/2018 г.: Съгласно разпоредбата на § 3, ал. 1 от ДР на Наредба № 13/2001 г. за принудителното изпълнение на заповеди за премахване на незаконни строежи или части от тях от органите на Дирекцията за национален строителен контрол "адресат/адресати на заповедта" са физически или юридически лица, които могат да бъдат собственикът на терена, лице с ограничено вещно право или извършителят на незаконния строеж, спрямо които се създава задължение за премахване на незаконния строеж. Без значение, че оспореният акт е издаден срещу неизвестен извършител, лицето което сочи себе си като извършило строежа има правен интерес от оспорване на заповедта за премахването му.*

**VII.5.2. Изключение от правилото за обжалваемост на акта по чл. 225, ал. 1 ЗУТ от лицата - негови адресати е и хипотезата, в която жалбоподателят представя писмени доказателства за вещни права**





Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

**върху строежа - предмет на заповедта, без значение, че като адресат на акта е вписано друго лице.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 462 от 11.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14716/2017 г., Определение № 15509 от 18.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13865/2017 г.: Заинтересовани да оспорят заповедта са всички лица, чиито права и законни интереси са нарушени или застрашени - чл. 147, ал. 1 АПК. При положение, че жалбоподателят претендира право на собственост по наследство и владение върху разпоредените за премахване строежи, както и заявява, че живее в тях заедно със семейството си, това обосновава правен интерес за обжалване на заповедта, с която се разпорежда премахването им, без значение, че същият не е вписан като адресат на заповедта.*

**VII.6.1 За преценка на правния интерес от оспорване на изменение на кадастралната карта /КК/ и кадастралния регистър /КР/ по глава 6 от ЗКИР следва правилно да се тълкува нормата на § 1, т. 13 от ДР на ЗКИР досежно качеството „заинтересована страна“.**

**VII.6.2. Изменението на КК и КР без издаване на заповед по реда на чл. 53а от ЗКИР съставлява надлежен акт по чл. 21 от АПК, подлежащ на съдебен контрол. Уведомлението за извършено изменение на КК и/или КР не е предмет на съдебен контрол.**

Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 12596 от 17.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12662/2018 г., Определение № 6007 от 18.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 4753/2016 г., Определение № 8034 от 1.07.2015 г. на ВАС по адм.д. № 6548/2015 г., Определение № 4588 от 23.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 2131/2015 г., Определение № 2055 от 25.02.2015 г. на ВАС по адм.д. № 1774/2015 г.: Съгласно чл. 53а от ЗКИР измененията в кадастралната карта и кадастралните регистри се извършват без издаване на заповед в случаите по чл. 52 и 53 от същия закон. При това положение по отношение на жалбоподателя началният момент, в който е могъл да обжалва оспореното изменение е именно от получаването на Уведомление изх. № 24-16318/25.07.2018 г. Предмет на оспорването не е самото уведомление, а извършеното изменение на КР, което съставлява подлежащ на оспорване по смисъла на чл. 21 АПК административен акт - "изразено с действие волеизявление на административен орган".*





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Определение № 6657 от 22.05.2018 г. на ВАС по адм.д. № 254/2018 г.:  
Заинтересовани лица в производствата по изменение на кадастъра са собствениците и носителите на други вещни права върху недвижимите имоти, чиито права са засегнати от изменението - § 1, т. 13 ДР вр. чл. 54, ал. 4 и § 4, ал. 1, т. 2 ПЗРЗКИР. Това качество притежават само вписаните в кадастралния регистър (разписния списък към кадастралния план) титуляри на права. Правното им положение позволява те да се ползват от доказателственото действие на кадастъра - чл. 2, ал. 5 ЗКИР (до оборването на презумпцията за достоверност на вписаните в кадастъра данни), съответно - да противопоставят на трети лица удостоверените с него права при колизията им със заявена промяна на кадастралния план.*

*Доколкото записванията в кадастъра са единственият източник за определянето на кръга на заинтересованите да оспорят заповедта за изменение му страни, преценката за допустимостта на жалбата следва да се обуслови от отговора на въпроса дали частните жалбоподатели фигурират в кадастъра като собственици на имота, в границите на който се обособява самостоятелния имот, предмет на административния акт. (Определение № 5610 от 30.04.2018 г. на ВАС по адм.д. № 4649/2018 г., Определение № 13239 от 6.12.2016 г. на ВАС по адм.д. № 13250/2016 г. Определение № 5122 от 8.05.2015 г. на ВАС по адм.д. № 3660/2015 г.).*

## **VIII. ЗАКОН ЗА ЕНЕРГЕТИКАТА**

След преглед на практиката на административните съдилища и Върховния административен съд в случаите, при които съдебните инстанции са отказали разглеждане на оспорване се установиха пропуски, ограничаващи достъпа до съд, свързани с проблеми при определяне на предмета на спора и кръга на заинтересованите лица.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, които ще спомогнат за преодоляване на констатирани пропуски:

### **VIII.1. Недопустим съдебен контрол по отношение на актове, издавани по Закона за енергетиката на основание чл. 159, т. 1 от АПК**

В определения, постановени от тричленни и петчленни съдебни състави на Върховния административен съд и от състави на Административен съд София – град, трайно е прието, че решение на КЕВР, постановено в хипотезата на чл. 31а от Закона за енергетиката /сега чл. 316, ал. 4 от ЗЕ/,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

нямат характер на обжалваем индивидуален административен акт. В тази хипотеза е предвидена възможност за регулаторния орган да постанови изменение на определена за ценовия период цена на предоставяната услуга по лицензионната дейност. Разпоредбата на чл. 31а, ал. 3 от ЗЕ определя, че решението на КЕВР за изменение на цените влиза в сила от деня на приемането му. След приемането на тази законова разпоредба, съдебната практика имаше колебание дали употребеният от законодателя израз „влиза в сила“ има предвид допуснато по закон предварително изпълнение на решението или предвижда необжалваемост на решението. Тезата, че се касае до допуснато предварително изпълнение на решението не бе възприета и поради факта, че решенията на КЕВР, с изключение на конкретно посочени регулаторни решения, подлежат на незабавно изпълнение. Въпреки известните колебания, съдебната практика на ВАС възприе тезата, че се касае до предвидена в закона необжалваемост на решението. Този извод се наложи с оглед употребения от законодателя израз „влиза в сила“, който буквално тълкуван означава, че законодателят е предвидил изрично изключване на съдебен контрол по отношение на тези решения, каквато възможност е предвидена в чл. 120 от КРБ. Изводът се налага и след анализ на правното въздействие на решението за изменение на цените в рамките на ценовия период. Легалната дефиниция определя ценовия период като период, през който цените остават непроменени. Нормата на чл. 31а от ЗЕ е изключение от това правило и действието му е ограничено и като краен ефект това решение в по-малка степен засяга правата на неговите адресати.

Утвърдената съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока може да бъде следвана като непротиворечива. В този смисъл: *Определение № 9923/16.07.2014 г., постановено по адм.д. № 8763/2014 г., Определение № 12547/22.10.2014 г., постановено по адм.д. № 12210/2014 г., Определение № 11911/09.10.2014 г., постановено по адм.д. № 12209/2014 г., всички - на петчленни състави на ВАС.*

## **VIII.2. Недопустим съдебен контрол по отношение на актове, издадени по Закона за енергетиката на основание чл. 159, т. 4 от АПК**

В редица случаи, административните съдилища и Върховният административен съд са отказали разглеждане на оспорване с мотив, че обжалваният акт не разписва задължения за оспорващия.

**VIII.2.1.** За преодоляване на пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд при оспорване на решения на Комисия за енергийно и водно



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

регулиране /КЕВР/ за определяне на цени на лицензионни услуги, следва да се осъществи преценка за наличие на правен интерес с оглед на това дали интересът е пряк и непосредствен. По законова дефиниция тези решения са определени като индивидуални административни актове и по отношение на преценката за допустимост на оспорването съдът прилага критериите по чл. 159 от АПК. Константната съдебна практика приема, че правен интерес от оспорване на ценово решение има заявителят – търговското дружество, осъществяващо лицензионната дейност, респ., че потребителите на услугата нямат пряк и непосредствен правен интерес от оспорване, тъй като задължението да заплащат определената цена е опосредствано от договор за предоставяне на лицензионната услуга от търговското дружество. Ценовото решение на КЕВР, макар и да рефлектира по определен начин в правната сфера на потребителя, има косвено и опосредено правно въздействие. Предметът на оспореното решение установява като негов адресат конкретно търговско дружество, осъществяващо лицензионна дейност и посочено в разпоредителната част на решението. Икономически интереси на оспорваща страна не могат да обосноват наличие на пряк и непосредствен правен интерес, който да му придаде качество на заинтересована страна. Според постоянната съдебна практика, правата на потребителите следва да се реализират в исково производство, а не по реда оспорване на акта на КЕВР по административен ред. Между потребителите и издателя на акта КЕВР не са налице преки взаимоотношения. Регулирането на дейностите в енергетиката и водоснабдителните и канализационни услуги се осъществява по силата на закона от КЕВР, която е независим специализиран държавен орган и в тази си регулаторна функция влиза в конкретни правни взаимоотношения с дружества - лицензианти, осъществяващи лицензионната дейност.

Утвърдената съдебна практика в тази насока може да се следва като непротиворечива: *Определение № 7050/07.11.2018 г., постановено по адм.д. № 253/2018 г., Определение. № 1251/11.02.2019 г. по адм.д. № 635/2019 г., Определение № 5878/25.08.2017 г. по адм.д. № 3838/2017 г. – всички постановени от АССГ.*

**VIII.2.2.** Обоснован анализ на установената практика, съобразена и с приложимото право на ЕС, е осъществен в *Определение № 5079/13.08.2018 г., постановено от АССГ по адм.д. № 911/2018 г.* Там е посочено, че кръгът на лицата, които имат право да обжалват административен акт, е ясно посочен в чл. 147, ал. 1 от АПК. Право да оспорват административния акт имат лицата, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

него или за които той поражда задължения. На тази разпоредба кореспондира разпоредбата на чл. 159, ал. 1, т. 4 от АПК, според която жалбата се оставя без разглеждане, когато оспорващият няма правен интерес от оспорването. *„Правната доктрина и практиката на Върховния административен съд (ВАС) са установили, че интересът следва да е личен, пряк и непосредствен. Между КЕВР и жалбоподателя не съществуват преки правоотношения, които са необходими за обосноваване на пряк и непосредствен правен интерес от оспорване на решението. За да е налице правен интерес от оспорване, административният акт трябва пряко да засяга правната сфера на оспорващия като непосредствено отнема, изменя или ограничава негови права или противозаконно създава задължения за жалбоподателя. Посочено е Определение № 14231/13.11.2012 г. по адм. д. № 9614/2012 г. на шесто отделение. на ВАС, оставено в сила с Определение № 9708/27.06.2013 г. по адм. д. № 1366/2013 г. на Петчленен състав, че ако е накърнен икономически интерес, "този икономически интерес не е лично, пряко и непосредствено накърнен с обжалваното решение". Правото на Европейския съюз също установява изискването за наличие на пряка и лична връзка. Както във всяка правна система обаче, така и в тази на правото на Европейския съюз, правото на жалба е осигурено не на "всеки против всичко". Затова например посоченият § 17 на чл. 37 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета има предвид национални процесуални гаранции за правото на жалба на "всяка страна, засегната от решение на регулаторния орган".*

Основополагащо в практиката на СЕС, по отношение на правния интерес за обжалване, е Решение от 15 юли 1963 г. на СЕО /сега СЕС/ по дело № 25 от 1962 г. Съгласно цитираното решение основна процесуална предпоставка за допустимост жалбата на едно лице е наличието на пряк и личен интерес от обжалване, който се обуславя от това дали лицето е лично и пряко засегнато от самия акт, който обжалва. Ако не е лично засегнато, то не се изследва въпросът дали е пряко засегнато, тъй като липсата на първата предпоставка лишава от смисъл изследването за наличие на втората. Съгласно решението, лично и пряко засегнат от акта безусловно е адресатът на този акт. Според решението, трето лице, различно от адресата на акта, което би имало личен, пряк и непосредствен правен интерес от обжалването му, е това лице, което, поради притежаваните от него специфични качества, свойствени само за него или поради наличието на специфични обстоятелства, отличаващи го от всички останали субекти, спрямо които актът има



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

приложение, се явява персонално засегнато от акта по начина и в степента, в която засегнат от него се явява и адресатът му.

Изискването едно лице, различно от адресата на акта, да има личен, пряк и непосредствен правен интерес от обжалването му по смисъла, застъпен в горесцитираното решение на СЕС, се поддържа и в множество последващи решения на СЕС, а именно: Решение от 23.04.1986 г. по дело 294/83; Решение на СЕС от 25.07.2002 г. по дело C-50/00 Р срещу Решение на ПИС от 23.11.1999 г. по дело T-173/98.; Решение на СЕС от 01.04.2004 г. по дело C-263/02Р срещу Решение на ПИС от 03.05.2002 г. по дело T-177/01.

Съществува обширна и константна съдебна практика, установяваща категорично, че по производства за определяне на цени от КЕВР на електроенергийни предприятия, водоснабдителни дружества, газопреносни и газоснабдителни и топлофикационни дружества, правен интерес на жалбоподатели, които не са страни и съответно, не са участвали в административното производство, не е налице. В този смисъл е и решение № 11 от 03.07.2018 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 8/2018 г.

Оспорваният административен акт, предвид характера си, не съдържа властническо разпореждане, което само по себе си едностранно, пряко и непосредствено да поражда промени в правната сфера на оспорващата страна. Евентуалното засягане на икономическия интерес на жалбоподателя би било опосредено от други външни обстоятелства и бъдещи несигурни събития, които са ирелевантни за възникването на правото на жалба срещу оспорения административен акт.

Следва да се отбележи, че в обследвания период практиката на Върховния административен съд в тази хипотеза еволюира и ограничаването бе частично преодоляно, като се допусна съдебен контрол на регулаторни решения на Комисията за енергийно и водно регулиране от други търговски дружества, различни от заявителите, предвид възможността за оспорване от търговски дружества-лицензианти, легално дефинирани в допълнителната разпоредба на ЗЕ, които са ползватели на мрежите или са лицензирани търговци на електрическа енергия. Тази практика бе основно формирана при оспорване от търговски дружества, производители на електрическа енергия от възобновяеми източници, на регулаторни решения за определяне на цена за достъп до мрежите.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

## **IX. ИЗБОРЕН КОДЕКС И ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

**IX.1.1.** Последователна и безпротиворечива е съдебната практика за процесуално легитимирани страни, които могат да оспорят решение на общинска избирателна комисия за избиране на кметове и общински съветници. С разпоредбата на чл. 459, ал. 1 от ИК изчерпателно са посочени правните субекти, които могат да оспорят решение на ОИК за обявяване на изборен резултат и това са: всеки кандидат за общински съветник или кмет, партиите, коалициите и лицето, което представлява инициативен комитет, регистрирали кандидати за съответния вид избор. С оглед лимитативно посочената процесуална легитимация, наложилата се съдебна практика счита, че избиратели, упражнили активно избирателно право, нямат правен интерес да оспорят решение на ОИК, с което е обявен изборен резултат.

Друго изискване, удостоверяващо активна процесуална легитимация, е оспорващата страна да е регистрирана за съответния вид избор. Предвид това изискване съдебната практика приема, че кандидат, регистриран за определен избор, не може в лично качество да оспори обявен изборен резултат за друг вид избор. Съдебната практика в този смисъл е формирана по отношение на оспорен изборен резултат за градове с районно деление, при които регистриран кандидат за кмет на общината е оспорвал обявения изборен резултат за избор на кметове на райони. Такова право е признато на представляващите регистрираните за изборите политически партии и коалиции, но в разглежданите случаи оспорващото лице не е доказало такова качество, поради което е прието, че не е налице активна процесуална легитимация и съответно правен интерес от оспорване. Според постановените съдебни актове, в този случай лицето не може да обоснове наличие на правен интерес от оспорване на административен акт, с което се цели промяна в административно правоотношение, в което той не е страна и съответно това решение не застрашава и не нарушава негови права или интереси – чл. 147, ал. 1 от АПК.

Последователна е съдебната практика за липса на правен интерес като абсолютна процесуална предпоставка за оспорване на обявен избор на общински съветници от лице, което със същото решение е обявено за избрано.

Във връзка с тези оспорвания съдът на първо място приема, че активната процесуална легитимация изисква оспорващият да има качество на





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

кандидат за съответния вид избор, а при обявяване на резултат, с който лицето е обявено за избрано, това качество не е налице. На следващо място се приема, че не е налице и личен, пряк и непосредствен интерес за оспорване на решение, тъй като оспореното решение е благоприятно за оспорващата страна.

**IX.1.2.** С оглед спецификата на изборния процес, в редица случаи съдебната практика приема за недопустим съдебния контрол по отношение на актове, които имат характер на процедурни и подготвящи постановяване на крайния акт, който в това производство е актът, с който се обявява изборния резултат и избрания кандидат. Категорично като процедурен акт се определя решението на ОИК, с което се обявяват изборните резултати от проведен първи тур на местни избори за избор на кмет на кметство, район и община. С това решение се определят и кандидатите, които съобразно получения изборен резултат се допускат до участие във втория тур на изборите. Безусловно се приема, че това решение няма самостоятелен характер и не е акт, с който се обявява изборен резултат. Съгласно чл. 87, ал. 1, т. 29 и т. 30 от ИК, в случаите, при които няма избран кмет на първи тур, ОИК издава решение, с което подготвя продължаването на изборната процедура до приключване на изборния процес с обявяване на избрания кандидат. Решението, с което се обявява втори тур на изборите има характер на процедурен акт и не подлежи на оспорване. Кандидатите могат да оспорят крайния акт, с който е обявен изборният резултат, като излагат доводи за допуснати нарушения при провеждане на първия тур на изборите.

**IX.1.3.** Аналогична е съдебната практика при оспорване на междинни актове на ОИК при провеждане на избор за избиране на общински съветници. Съдебната практика приема, че решението на ОИК по чл. 454, ал. 4 от ИК, с което се подреждат кандидатите от регистрирана кандидатска листа, съобразно получените преференции /предпочитания/ в списък „А“, не е решение на ОИК за определяне на изборен резултат и обявяване на избраните кандидати. Този акт подготвя издаване на решението на ОИК, с което се обявяват избраните кандидати от регистрираните кандидатски листи и именно това решение подлежи на оспорване по реда на чл. 459 от ИК.

Утвърдената съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока може да бъде следвана като непротиворечива: *Определение № 13037/03.12.2015 г. по адм.д. № 12904/2015 г., Определение № 13555/14.12.2015 г. по адм.д. № 13842/2015 г., Определение № 432/14.01.2016 г. по адм.д. № 13060/2015 г., Определение №*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*12657/25.11.2015 г. по адм.д. № 12980/2015 г., Определение №  
12611/25.11.2015 г. по адм.д. № 13036/2015 г., Определение №  
13714/15.12.2015 г. по адм.д. № 14025/2015 г., Определение №  
1956/22.02.2016 г. по адм.д. № 1347/2016 г., Определение №  
13291/08.12.2015 г. по адм.д. № 13579/2015 г., Определение №  
13166/7.12.2015 г. по адм.д. № 13578/2015 г.*

## **Х. ЗАКОН ЗА ПРЯКО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

**Х.1.** В производство, образувано от регистриран инициативен комитет за участие в информационно-разяснителната кампания, по оспорване на решение на ЦИК, с което е одобрен анализът на несъответствията, който е приложение № 5 към решението и окончателните цифрови данни от гласуването на национален референдум и е актуализирана базата данни на резултатите от произведения референдум, ВАС е приел, че разглеждането на жалбата е недопустимо, тъй като оспореното решение има характер на междинен акт, който представлява част от процедурата за определяне на резултата от гласуването на националния референдум и на основание чл. 21, ал. 5 от АПК не подлежи на самостоятелно оспорване.

На следващо място съдът се е произнесъл по допустимост на производството при наличие на правен интерес от оспорването. В тази връзка са дадени указания на оспорващата страна да обоснове наличие на правен интерес от оспорването. Жалбоподателят е регистриран като субект – инициативен комитет за участие в разяснителната кампания и с оглед на тази регистрация мотивира наличие на правен интерес от оспорване на решение за определяне на цифровите данни. Според съда и в съответствие с разпоредбата на чл. 16 от ЗПУГДВМС, правосубектността на инициативния комитет е обвързана със законово определения срок на разяснителната кампания – 30 дни преди датата, за която е насрочен референдума и 24 часа преди неговото провеждане. Приел, че след провеждане на референдума се преустановява правосубектността, действието на регистрацията на инициативния комитет. След като правосубектността на инициативния комитет е обвързана с целите на регистрацията, то този субект има правен интерес да оспорва единствено решения на ЦИК, постановени във връзка с - провеждане на разяснителната кампания.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Съдебната практика на Върховния административен съд в тази насока може да бъде следвана - *Определение № 12659/23.11.2016 г. по адм.д. № 12774/2016 г. на четвърто отделение на ВАС.*

## **XI. ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, по отношение на предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет и правомощията на общински съветници**

**XI.1.** След постановяване на ТР № 1/30.03.2009 г. на ОСК на ВАС, постановено по т.д. № 6/2008 г., съдебната практика възприе ограничителното тълкуване на приложимите разпоредби, касаещи процесуалната легитимация на страните, които могат да оспорват решение на ОИК, с което се отказва предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет и правомощията на общински съветници. Съдебната практика възприе становището, че лицето, което сезира съответната ОИК с искане за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет и правомощията на общински съветник, при наличие на законовите предпоставки за несъвместимост, има качество на лице, подаващо сигнал, а не на страна в административното производство. Според утвърдената съдебна практика, упражняване на правомощието на ОИК по чл. 30 и чл. 42 от ЗМСМА не е обвързано с конкретно сезиране, поради което подаването на сигнала не слага началото на административното производство. По тази причина лицето, подало сигнал до съответната ОИК, няма качество на заинтересована страна.

След законодателните промени в приложимите текстове е уреден въпросът за процесуалната легитимация на лицата, които могат да оспорят решенията на ОИК – такова качество имат политическите субекти, регистрирани и участвали в съответния вид избор. Не така стои въпросът с процесуалната легитимация на физическите лица, участвали на изборите. Според съдебната практика тези лица, които несъмнено попадат в кръга на легитимираните лица по чл. 459, ал. 1 от ИК, нямат правен интерес да оспорват решенията на ОИК за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет, тъй като решението няма пряк ефект в тяхната правна сфера. Резултатът от предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет е насрочване на частичен избор – чл. 463, ал. 1 от ИК, поради което решението на ОИК няма пряк ефект в правната сфера на кандидат на проведения



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

предходен избор. Председателят на общински съвет, както и отделен общински съветник в лично качество, също не са лица, имащи правен интерес да оспорят решение на ОИК за предсрочно прекратяване на пълномощията на кмет, тъй като в това производство на общинския съвет са възложени правомощия във връзка с изпълнение на решението, което не ги легитимира ката страна в административното производство.

**XI.2.** Съдебната практика възприе и становището, че сдруженията с нестопанска цел също нямат личен, пряк и непосредствен правен интерес да оспорват постановените от ОИК актове. Правото на оспорване е обвързано с обосноваване и доказване на правен интерес по критериите, предвидени в чл. 147, ал. 1 от АПК, като доказателствената тежест се носи от оспорващата страна. При липса на доказателства, установяващи наличие на правен интерес, т.е. да се цели премахване на неблагоприятни правни последици или постигане на благоприятни такива и доказване на личен интерес – актът да засяга правната сфера на жалбоподателя, а не чужди права, съдебните състави обосновават правен извод за недопустимост на производството по оспорване.

Утвърдената съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока може да се следва като непротиворечива: *Определение № 7185/15.6.2016 г. по адм.д. № 6647/2016 г., Определение № 14635/30.11.2017 г. по адм.д. № 12857/2017 г., Определение № 1887/15.2.2017 г. по адм.д. № 649/2017 г., Определение № 1026/1.2.2016 г. по адм.д. № 326/2016 г., Определение № 7683/19.6.2017 г. по адм.д. № 6669/2017 г., Определение № 7322/16.06.2016 г. по адм.д. № 6328/2016 г., Определение № 785/26.01.2016 г. по адм.д. № 712/2016 г., Определение № 1213/4.2.2016 г. по адм.д. № 1164/2016 г.*

## **XII. ЗАКОН ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ**

Във връзка с прилагане на мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“, чиито правила са регламентирани с Наредба № 9 от 3.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка "Създаване на стопанства на млади фермери" по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) за периода 2007 – 2013 г. (Наредба № 9/03.04.2008 г.), издадена от министъра на земеделието и продоволствието, съдебната практика приемаше, че административната фаза на



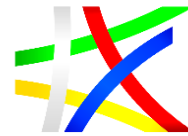
*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

производството по одобряване на проекта приключва с издаване на заповед за одобряване или отхвърляне на заявлението за финансово подпомагане. Със сключване на договора за предоставяне на финансовата помощ приключва административната част от процедурата, а след сключване на договора, страните по него - ДФЗ и бенефициера, са равнопоставени граждански субекти, които не се намират в отношения на власт и подчинение. Според тази практика, издаването на заповед по чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9/03.04.2008 г. и по чл. 33 от същата наредба касаят последици от неизпълнение на договор с граждански характер, поради което тези актове не са административни и не подлежат на контрол за законосъобразност, съобразно критериите, регламентирани в чл.146 от АПК.

*В този смисъл са Определение № 3496/23.04.2013 г., постановено от АС Пловдив по адм.д. № 1423/2013 г.; Определение № 873/20.05.2013 г. на АС Благоевград, постановено по адм.д. № 212/2013 г.; Определение от 12.06.2013 г., постановено от АС Разград по адм.д. № 114/2013 г.; Определение № 241/21.01.2013 г., постановено от АС Пловдив по адм.д. № 3877/2012 г.*

Тази практика е преодоляна с приемане на Тълкувателно решение № 8 от 11.12.2015 г. на ВАС по т.д. № 1/2015 г. на ОСС, Първа и Втора колегия, съгласно което актовете, издавани от ДФЗ-РА по цитираните текстове от Наредба № 9/2008 г., са индивидуални административни актове и подлежат на съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Въпреки че цитираният в тълкувателното решение нормативен акт не е действащ, тази практика е приложима и по други двуфазни мерки за подпомагане за релевантни периоди.

В редица съдебни актове, състави на Върховния административен съд приемаха, че заповедта на министъра на земеделието и храните, издавана на основание чл. 16г., ал. 4 от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“, не подлежи на самостоятелен съдебен контрол, тъй като е част от производството по приемане и разглеждане на заявления на земеделски стопани за извършване на плащания по схемите и мерките за единица площ. Според тези състави, с посочената заповед не настъпва промяна в правната сфера на кандидата за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията в Системата за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

идентификация на земеделските парцели, поради което заповедта е насочена единствено към длъжностните лица, поддържащи системата.

В този смисъл са постановени: *Определение № 14019/24.11.2014 г. на ВАС, трето отделение по адм.д. № 14248//2014 г.; Определение № 14019/24.11.2014 г., постановено от ВАС по адм.д. № 14248/2014 г.; Определение № 14021/24.11.2014 г., постановено от ВАС по адм.д. № 13148/2014 г.; Определение № 14079/25.11.2014 г., постановено от ВАС по адм.д. № 12979/2014 г.*

Противоречивата практика е преодоляна по тълкувателен път, като с ТР № 8 от 11.12.2015 г. на ВАС по т.д. № 1/2015 г. на ОСС, Първа и Втора колегия - в т. 2, се прие, че е допустим съдебен контрол по отношение на заповедта на министъра на земеделието и храните, с която се одобрява окончателният специализиран слой. Със задължителното тълкуване бе преустановена практика, ограничаваща съдебния контрол по отношение на тази категория актове.

### **XIII. ЗАКОН ЗА СТОКОВИТЕ БОРСИ И ТЪРЖИЩАТА**

В едно определение за разглеждания период (*№ 3397 от 30.05.2018 г. по адм.д. № 4387/2018 г. на Административен съд София - град, оставено в сила с Определение № 14437 от 23.11.2018 г., постановено от тричленен състав на ВАС по адм.д. № 10818/2018 г.*), е отказано разглеждане на оспорването, поради липса на правен интерес.

Прието е, че оспорващият не е участник в производството по регистрация на стоково тържище, приключило с оспореното решение на Държавна комисия по стоковите борси и тържища (ДКСБТ), поради което и няма правен интерес да иска отмяната на тази регистрация. От приложените по делото доказателства се установява, че имотът, върху който ще осъществява дейността си стоково тържище е съсобствен с юридическо лице, което е регистрирано като стоково тържище, видно от представено удостоверение. Тази съсобственост, респ. наличието на търговска конкурентност между двете стокови тържища, находящи се в имот в режим на съсобственост, не би могла да обоснове извод за наличието на правно защитим интерес по отношение на оспорващата фирма като пряко и непосредствено засегнато заинтересовано лице, да иска отмяна на регистрацията на стоково тържище, респ. да оспорва по съдебен ред отказа на административния орган да издаде акт за нейното заличаване.





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Съдържанието на писмото, изпратено от стоковото тържище, определя неговата правна природа и значение на сигнал по смисъла на чл. 119, ал. 1 от АПК, а не на инициатива за издаване на административен акт. Въз основа на такова писмо-сигнал, компетентният административен орган, в случая ДКСБТ, вече по своя инициатива, след извършване на предписаните от закона действия и проверка, може да издаде акт, с който да наложи принудителна административна мярка по чл. 64 от ЗСБТ, респ. да издаде акт, с който на основание чл. 16а, ал. 2 от ЗСБТ да заличи стоково тържище от регистър на стоковите тържища. Подаването на искане за заличаване на регистрирано стоково тържище не създава задължение за административния орган да се произнесе по него, а още по-малко да издаде акт с такова съдържание, респ. да наложи предвидените в закона принудителни административни мерки, тъй като упражняването на това правомощие на административния орган е предоставено на неговата преценка.

Отказът за издаване на акт по чл. 16а, ал. 2 от ЗСБТ за заличаване на стоково тържище от регистър на стоковите тържища, респ. за налагане на една от предвидените в чл. 64 от ЗСБТ принудителни административни мерки, не може да бъде квалифициран като отказ за издаване на административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Същият има характер на решение по подаден сигнал, което по силата на чл. 124, ал. 2 от АПК е изключено от съдебен контрол. В този смисъл е и трайната съдебна практика, в съответствие с която подателят на сигнала не е адресат на постановления по него акт, същият не засяга негови права и законни интереси, както и не създава задължения, поради което не е активно легитимиран да го оспорва пред съда.

Тази практика е удачно да бъде следвана.

#### **XIV. ЗАКОН ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ**

Отличително за тези производства е обстоятелството, че Върховният административен съд осъществява касационен контрол по отношение на правораздавателен акт, постановен от несъдебен орган - Комисията за защита на конкуренцията /КЗК/, което не е в противоречие с разпоредбата на чл. 119 от КРБ – решение № 6 от 11.11.2008 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 5/2008 г.

**XIV.1.** Обжалвано е писмо, издадено от главния секретар на КЗК, в изпълнение на правомощията му по чл. 21, ал. 2, т. 3 и 7 от Устройствения



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

правилник на КЗК. С писмото дружеството-жалбоподател е уведомено, че подадената от него жалба не отговаря на изискванията на чл. 121, ал. 5 във връзка с ал. 4, т. 3 ЗОП - отменен, но приложим според препращането на § 21 ЗОП, обн.в ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г. В писмото са дадени указания за отстраняване на нередовността на подадената жалба, които указания не подлежат на съдебен контрол. По същия начин не подлежат на съдебен контрол дадените указания от съда за отстраняване на нередовност на подадена жалба според чл. 158, ал. 1 АПК, приложим на осн. чл. 122е, ал. 3 ЗОП във връзка с чл. 216 АПК. Едва при неизпълнение на дадените указания, разпореждането на председателя на КЗК, с което жалбата се връща на подателя ѝ, на основание чл. 121, ал. 7 във връзка с ал. 6 ЗОП, подлежи на съдебен контрол. По същия начин, разпореждането на съдията-докладчик или определението, с което жалбата се оставя без разглеждане, на основание чл. 158, ал. 3 АПК, подлежи на обжалване.

Неоснователно е и искането в жалбата съдът да определи размерът на дължимата такса и да разпреди на КЗК да върне недължимо платената част от таксата. Искането следва да бъде отправено до КЗК, а евентуално нейният отказ би подлежал на обжалване.

С оглед на това, че писмото с дадените указания не подлежи на съдебен контрол, жалбата е без предмет, поради което е оставена без разглеждане.

*Виж: Определение № 5605 от 11.05.2016 г. по адм.д. № 5295/2016 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XIV.2.** Вписването в списъка по чл. 57, ал. 4 ЗОП, чието поддържане е в правомощията на АОП, има уведомителен характер. То е последица от влизане в сила на решението на възложителя, с което е установено обстоятелството по чл. 54, ал. 1, т. 5, б. "а" или чл. 55, ал. 1, т. 5 ЗОП. Решението на възложителя, с което е установено това обстоятелство, а обикновено това става с решението за класиране на участниците и определяне на изпълнител, включително и в частта му, в която са отстранени от участие участниците в процедурата за възлагане на обществената поръчка, по правната си същност е индивидуален административен акт, който подлежи на обжалване според чл. 196, ал. 1, ал. 4 и 5 ЗОП. С този краен акт на възложителя се засягат правата и интересите на отстранените участници в процедурата, поради което на тях законодателят е предоставил и правото им да обжалват решението. След влизане в сила на решението на възложителя, по силата на императивната разпоредба на чл. 230, ал. 1, т. 6 АПК, той е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

длъжен да уведоми АОП за вписване на констатираното обстоятелство по чл. 54, ал. 1, т. 5, б. "а" ЗОП, какъвто е и разглежданият случай. Това вписване не е индивидуален административен акт, а последица от влизане в сила на решението на възложителя, което е индивидуалният административен акт. Следователно вписаната информация е административен акт, но той не подлежи на съдебен контрол според чл. 159, т. 1 АПК.

*Виж Определение № 7613 от 07.06.2018 г. по адм.д. № 7136/2018 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XIV.3.** С жалба по реда на АПК е оспорено утвърждаването от възложител на доклада на комисията по чл. 103 от ЗОП /комисия за извършване на подбор на кандидатите и участниците, разглеждане и оценка на офертите и провеждане на преговори и диалог/. Този акт е преценен като междинен по процедурата и не е окончателният акт на възложителя за обявяване класирането на участниците и определяне на изпълнител в процесната обществена поръчка. Следователно оспореният акт не притежава белезите на индивидуален административен акт, а съставлява процедурен акт, който е част от производството по издаване на крайното решение на възложителя, което в случая е индивидуалният административен акт, с който е приключила проведената по реда на чл. 82 ЗОП процедура по възлагане на процесната обществена поръчка. Съгласно чл. 21, ал. 5 АПК не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове.

*Виж Определение № 14817 от 30.11.2018 г. по адм.д. № 14110/2018 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XIV.4.** В друг случай, в хода на касационното производство по делото е представено писмо от възложителя, от което е видно, че с решение на възложителя - на основание чл. 22, ал. 1, т. 8 и чл. 110, ал. 1, т. 8 ЗОП, процедурата е прекратена. Постъпило е и писмо от възложителя за липсата на данни за подадени жалби срещу това решение. По делото е постъпило и писмо от КЗК, с което комисията уведомява съда, че няма постъпили жалби срещу решението за прекратяване на процедурата. При тези данни по делото съдът приел, че е приложима препращащата норма на чл. 228 от АПК, предвиждаща за неуредените въпроси в глава Дванадесета "Касационно производство" АПК, субсидиарното прилагане на правилата за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

първоинстанционното производство, и по-конкретно - нормата на чл. 159, ал.4 от АПК.

По тези съображения оспорващият няма правен интерес от оспорването, а жалбата, с която е сезиран Върховният административен съд, е оставена без разглеждане.

*Така в Определение № 1553 от 05.02.2018 г. по адм.д. № 8767/2017 г., четвърто отделение на ВАС.*

## **XV. ЗАКОН ЗА ПРИВАТИЗАЦИЯ И СЛЕДПРИВАТИЗАЦИОНЕН КОНТРОЛ**

**XV.1.** Първоинстанционният съд е оставил жалбата без разглеждане и прекратил производството по делото на основание чл. 159, т. 1 АПК. Административният съд е приел, че оспореният акт няма белезите на административен акт по смисъла на АПК, тъй като е издаден от орган на търговско дружество с държавно участие в капитала, който не действа като административен орган, а в изпълнение на взето решение на Общото събрание на акционерите за разпореждане с активи на дружеството. Счел за приложим Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала, поради което изпълнителният директор не действа като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, а като орган на търговски субект. Допълнителни аргументи е намерил в Тълкувателно решение № 3/27.06.2016 г. по тълк. д. № 5/2015 г. на ВАС, както и в характеристиката на акта на подготвителен такъв.

*Виж Определение № 393 от 24.10.2016 г., постановено по адм.д. № 666/2016 г. по описа на Административен съд – Велико Търново.*

Касационният състав оставил в сила обжалваното определение. За да стигне до този извод съдът приел, че по делото няма спор, че недвижимите имоти – обект на продажба чрез търг, са собственост на търговското дружество, респ. решението за продажбата им е взето от общото събрание на дружеството, уточнено относно реда и начина за извършване на продажбата с решение на съвета на директорите. При тези факти е прието за обосновано позоваването от първостепенния съд на Тълкувателно решение № 3/2016 г. по тълк. д. № 5/2015 г. на ВАС – актовете на органите на управление на търговските дружества с държавно участие в процедура по търг или конкурс за извършване на действия по управление или разпореждане със собствено



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на дружеството имущество не са актове на органи на държавна власт. Липсва изрична норма в специален закон, която да възлага спора на административните съдилища.

Даденото тълкуване във връзка с уеднаквяване на съдебната практика е задължително за съдилищата съгласно чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Изводите на административния съд относно характера на оспорената заповед, конкретно, че същата не разкрива характеристиките на административен акт, респ. оспорването ѝ е недопустимо на основание чл. 159, т. 1 АПК, са направени при правилно приложение на закона. Касае се за акт на орган на управление на търговско дружество, по повод на който не се развива административно правоотношение, респ. не е налице основание за оспорването му по реда на АПК. Независимо че процедурата е уредена в нормативен акт - чл. 14 ПРУПДТДДУК, органът на управление на търговското дружество не придобива качеството на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, както правилно е счел административният съд.

Фактът, че Министерският съвет е дал съгласието си за извършване на продажбата на основание чл. 28, ал. 10, вр. ал. 9 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, не променя изложените съображения, нито придава административен характер на правоотношението.

*Така в Определение № 12656 от 23.11.2016 г. по адм.д. № 12662/2016 г., първо отделение на ВАС.*

**XV.2.** В друг случай, за да изключи правото на съдебно оспорване, първостепенният съд приел, че обжалваното решение е постановено в изпълнение на решение на общински съвет за разпореждане със собствен на общината имот, което го отнася към актовете по чл. 21, ал. 5 от АПК, които не са индивидуален административен акт. Според съда липсва и правен интерес от оспорването, обоснован с правото на собственост на жалбоподателя върху съседен за имота магазин и с наемането на част от процесния имот по договор, предхождащ акта на приватизационния орган.

*Виж Определение № 2769/10.06.2014 г. на Административен съд София - град /АССГ/ по адм.д. № 4089 по описа за 2014 г.*

Касационният състав споделя изводите на административния съд за правната природа на обжалвания пред него акт на орган по приватизацията. Решението на органа по чл. 4, ал. 4, in fine от ЗПСК е част от производство, приключващо с актовете по чл. 35, ал. 6 от ЗОС на разпореждане с общинско имущество. И ако за заповедта на кмета по цитираната разпоредба е мислимо да се допусне оспорване с арг. от чл. 8, ал. 11 от ЗОС, то подготвящият тази



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

заповед акт на помощния орган за приватизация е изначално дисквалифициран като индивидуален административен акт с арг. от чл. 21, ал. 5 от АПК.

Освен това, за основателно съдът е приел, че у жалбоподателя не съществува правен интерес от търсената съдебна защита. Решението за провеждане на публичен търг е юридически факт, пораждащ правото на административно производство на лицата, желаещи да участват в него. Този акт не отнема, нито ограничава субективни права на оспорващия. Като собственик на съседен имот той не притежава права, противопоставими на правото на разпореждане на общината с процесния имот. Ползите, които твърди да притежава от публичния характер на собствеността на общината върху имота, не обуславят засегнат законен интерес, доколкото имотът е актуван като частна общинска собственост и защитата срещу промяната в характера на собствеността е следвало да се осъществи с оспорване на решението по чл. 6 от ЗОС. Относно съхраняването на правото на ползване на част от процесния имот по договор за наем, при разпоредителна сделка с него са важими правилата на чл. 237 от ЗЗД, което не включва забрана за разпореждане с него. Предмет на различна регулация от тази за приватизацията са и обществените отношения за осъществяване на достъп до собствения имот - чл. 192 от ЗУТ.

*Така в Определение № 10980 от 17.09.2014 г. по адм.д. № 10603/2014 г., първо отделение на ВАС.*

## **XVI. ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА**

**XVI.1.** Пред Комисията за защита на конкуренцията е подадено искане на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗЗК. За да се образува производство по този текст на Закона за защита на конкуренцията, искането трябва да е подадено по образец, утвърден от Комисията с Решение № 111/10.02.2009 г. - чл. 71, ал. 2 от ЗЗК, каквото не е налице. Затова по своята същност, искането в свободна форма сигнализира Комисията за защита на конкуренцията за образуване на производство по чл. 38, ал. 1, т. 1 от ЗЗК. Касае се за самосезиране, тоест за нейно правомощие, упражняването на което е предоставено изцяло на оперативната ѝ самостоятелност. В случая решението на КЗК да не образува производство не формира мълчалив отказ да се издаде акт за установяване на нарушение. Необразуването на производство от административния орган не може да произведе "отказ" -





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

нито мълчалив, нито изричен, защото КЗК няма задължение да образува производство по нейна инициатива. Искането представлява сигнал за извършени нарушения на забраните по чл. 15 и по чл. 21 от ЗЗК, по който сигнал няма срок КЗК да прецени да образува производство или не. Не е формиран мълчалив отказ, годен за съдебен контрол за законосъобразност, поради което е налице хипотезата на чл. 159, т. 1 от АПК за оставяне на жалбата без разглеждане и за прекратяване на образуваното въз основа на нея съдебно производство.

Освен това, съгласно чл .64 от специалния ЗЗК, на обжалване пред съда относно тяхната законосъобразност, а не целесъобразност, подлежат решенията и определенията на Комисията за защита на конкуренцията, а не мълчаливи откази.

*В този смисъл Определение № 15344 от 11.12.2018 г. по адм.д. № 8996/2018 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XVI.2.** В друг случай, жалбоподател – адвокат, в лично качество е подал пред Комисия за защита на конкуренцията сигнал за извършени нарушения на чл. 33, ал. 1 във връзка с чл. 34 ЗЗК във връзка с чл. 42, ал. 1 от Закон за адвокатурата /ЗА/ против едно сдружение и едно търговско дружество. Заявил, че подава сигнала с убеденост, че го прави от името на всички адвокати в страната и в името на опазване законните интереси на гражданите. Изложил факти и обстоятелства, които според него обективират състава на заблуждаващата и сравнителна реклама като проявни форми на нелоялната конкуренция. Изразил е надежда КЗК да образува производство на базата на така подадения сигнал и да ангажира отговорността на определените ответни страни по ЗЗК, а също и по ЗА.

КЗК приела сигнала като повод за извършване на предварително проучване с оглед образуване на производство по реда на чл. 38, ал. 1, т. 1 ЗЗК - по нейна инициатива. След извършеното предварително проучване приела, че няма основание за образуване на производство.

С оглед установените факти съдът приел, че подадената жалба срещу мълчалив отказ на КЗК, като компетентен административен орган да образува производство по ЗЗК, е процесуално недопустима. В самата жалба пред съда жалбоподателят е подчертал, като основание за подаването ѝ чл. 81, ал. 1 АПК във връзка с чл. 84, ал. 2 АПК. Така посочените правни основания се намират в глава шеста от АПК "Оспорване на административните актове по административен ред". Нормата на чл. 81, ал. 1 от нея касае правната възможност, индивидуалните и общи административни актове да бъдат

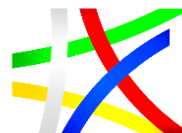


*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

оспорени по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган. А чл. 84, ал. 2 АПК определя срок за оспорване на мълчаливия отказ – един месец от изтичане на срока, в който административният орган е бил длъжен да се произнесе. КЗК няма висшестоящ административен орган и нейните актове подлежат на обжалване пред съда. Поради това по отношение на тях не намира приложение Глава шеста от АПК, съответно посочените като правно основание за подаване на жалбата разпоредби от нея.

Обжалването на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт пред съда, е изрично уредено в Раздел IV от Глава десета на АПК. Разпоредбата на чл. 197 АПК определя като предмет на обжалване изричния отказ на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален административен акт. От съдържанието на тази правна норма недвусмислено се установява, че само изричните откази за разглеждане на искане могат да бъдат обжалвани пред съда. Налага се извод, че мълчаливи откази за образуване на административно производство, не могат да бъдат годен предмет на съдебно обжалване. Тази законодателна концепция е функционално свързана с въведената фикция в чл. 57, ал. 1 АПК, че непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде поисканият акт. То е свързано на свой ред с правото на инициаторите на административното производство да обжалват самостоятелно мълчаливите откази, като индивидуални административни актове по реда на чл. 145 и следващите от АПК в срока по чл. 149, ал. 2 от същия Раздел I - "Оспорване на индивидуални административни актове". По тези съображения жалбата срещу мълчаливия отказ на КЗК да образува производство по отправения до нея сигнал, е лишена от предмет, годен да бъде обект на съдебно оспорване и е процесуално недопустима.

При условията на алтернативност, съдът приел, че изпратеното до жалбоподателя писмо от КЗК за резултатите от предварителното проучване не съставлява и изричен отказ за образуване на производство по издаване на административен акт. Производството по установяване на нарушения и налагане на санкции по Глава седма от ЗЗК, където се намират съставите на нелоялната конкуренция, включващи заблуждаващата и сравнителната реклама, се образува на едно от двете основания – чл. 38, ал. 1, т. 1 или т. 3 ЗЗК, към които препраща чл. 94, ал. 1 от същия закон. Първото от тях е по решение на комисията - т. 1; второто е по искане на лицата, чиито интереси



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

са засегнати или застрашени от нарушение по този закон - т. 3 на чл. 38, ал. 1. Разпоредбата на чл. 94, ал. 2 препраща по отношение на реквизитите и съдържанието на искането по чл. 38, ал. 1, т. 3 към изискванията, въведени в чл. 71, ал. 1 от закона.

Подаденият сигнал до КЗК не съставлява искане по чл. 38, ал. 1, т. 3 ЗЗК, а сигнализира Комисията за вземане на решение за образуване на производство по чл. 38, ал. 1, т. 1 от Закона. Касае се за нейно правомощие, упражняването на което е предоставено изцяло на оперативната ѝ самостоятелност и не съставлява административен акт, годен да бъде обект на обжалване относно законосъобразността му по смисъла на чл. 64, ал. 1 ЗЗК. Налице е процесуална пречка по чл. 159, т. 1 АПК за разглеждане на жалба срещу изричен отказ.

На трето място е налице процесуална пречка и по смисъла на чл. 159, т. 4 АПК за разглеждане на тази жалба, поради липса на законово защитен правен интерес за жалбоподателя. В производството по вземане на решение по чл. 38, ал. 1, т. 1 ЗЗК от Комисията да образува производство, подателят на сигнала няма качеството на страна, съответно на трето лице с правен интерес или заинтересована страна. Участниците в производството са определени в нормата на чл. 43 ЗЗК и са две категории: Първата категория са страните. Те са определени в ал. 1 на разпоредбата, като лицата, по чието искане или уведомление е образувано производството и лицата, за които се твърди, че са извършили нарушение по този закон. Имат се предвид лицата, подали искане по чл. 38, ал. 1, т. 3 и лицата по чл. 38, ал. 1, т. 6 от закона. Заинтересованите лица на свой ред са определени в ал. 2 на чл. 43. Жалбоподателят не попада в нито една от тези категории и няма законово защитен правен интерес от обжалване. В аналогичен смисъл е и съдебната практика, отразена в Определение № 7393 от 30.05.2013 г. по адм.д. № 5745/2013 г. на Върховния административен съд, петчленен състав.

Същевременно жалбоподателят няма качеството на трето лице с правен интерес от обжалване, тъй като подаването на сигнал до КЗК за образуване на служебно производство, не поражда за него право да изисква постановяване на решение по чл. 38, ал. 1, т. 1. Съответно той не е адресат на отказ – мълчалив или изричен - да се вземе такова решение.

*Виж Определение № 6871 от 28.05.2018 г. по адм.д. № 5951/2018 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XVI.3.** Определение, с което Комисията за защита на конкуренцията обединява преписки за съвместно разглеждане, не подлежи на обжалване.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Определение, постановено с правно основание в чл. 63 ЗЗК не е произнасяне по същество на повдигнатия въпрос и не прегражда развитието на спора пред националния орган по конкуренция.

Съгласно разпоредбата на чл. 64, ал. 2 ЗЗК определенията на комисията, за които това е предвидено, могат да бъдат обжалвани относно тяхната законосъобразност пред Върховния административен съд от страните в производството. От това следва, че само в предвидените от ЗЗК случаи определенията на комисията могат да се обжалват, като например тези по чл. 40, ал. 3, чл. 51, ал. 6, чл. 55, ал. 2 и др. Но определението, постановено по чл. 63 не е измежду изчерпателно изброените, като подлежащи на обжалване.

С тези доводи решаващият състав е приел, че определението, предмет на частната жалба, не подлежи на обжалване. Частната жалба е подадена срещу определение, което не подлежи на обжалване, поради което и на основание чл. 159, т. 1 АПК тя е оставена без разглеждане, а образуваното въз основа на нея производство - прекратено.

*Така в Определение № 3820 от 26.03.2018 г. по адм.д. № 3464/2018 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XVI.4.** В друг случай, относим към разглежданите въпроси, Върховният административен съд е осъществил анализ на практиката на ВАС и СЕС /Общия съд на ЕС/ досежно производство пред КЗК, образувано на основание чл. 94, ал. 1, във вр.с чл. 38, ал. 1, т. 1 от Закона за защита на конкуренцията за проучване на евентуално извършени нарушения на Глава VII от ЗЗК. Повод за образуване на производството е постъпилото постановление на прокурор в Специализирана прокуратура, с което е прекратено наказателно производство.

С оглед изясняване на фактичката обстановка, Комисията за защита на конкуренцията, на основание чл. 46 от ЗЗК, поискала от Специализираната прокуратура заверени копия на протоколи от разпит на свидетели, справки и други материали по прокурорската преписка, относими към проучването на националния орган по конкуренция. С писмото Комисията е указала на основание чл. 55, ал. 2 от ЗЗК, в съответствие с § 1, т. 9 от ДР на ЗЗК да бъдат посочени материалите, за които прокуратурата счита, че са поверителни, както да бъдат представени и в неверителен вариант, в който да са заличени всички данни, смятани за поверителни. Специализираната прокуратура е изпратила исканите материали, за които на основание чл. 198 от НПК е указано, че същите не следва да бъдат разгласявани.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Въз основа на така установените по преписката факти, КЗК с определение приела, че получените материали от Специализираната прокуратура са поверителна информация, поради което е отказала уважаване на искането за тяхното разкриване, направено от ответниците в административното производство.

При така очертания предмет на съдебната проверка, съдебният състав намерил жалбата за недопустима, като насочена срещу акт, неподлежащ на оспорване.

Правоотношенията във връзка с предоставянето и осигуряването на достъп до материалите в производството са предмет на регламентация в разпоредбата на чл. 55 от ЗЗК, систематически заложена в общите положения от Дял Трети в закона, озаглавен "Производство". По същността си тя е във функционална връзка с етапа на доказване на предявените твърдения за извършено нарушение на правилата на конкуренцията. Както в националното, така и в европейското право, волеизявленията на ръководещия орган във връзка с доказването и съпътстващите го доказателствени искания, направени от страните, не подлежат на самостоятелен съдебен контрол, доколкото те са пряко и неразривно свързани със законосъобразността на крайния акт. Иманентна част от проверката за неговата законосъобразност е и проверката за спазването им от водещия орган в хода на административното производство. Изключение от така посочените общи правила е предвиденото право на обжалване на определението по чл. 55, ал. 2 от ЗЗК, с което Комисията приема, че дадена информация не е поверителна. То е въведено от законодателя, като единствено възможно правно средство за защита на всяко лице, което в хода на преписката е предоставило поверителна информация и която няма да бъде третирана като поверителна. Приложено на практика, това означава, че не само Комисията, но и страните в производството и заинтересованите лица по чл. 74, ал. 2 ще получат достъп до нея. Актът на КЗК, с който се осигурява достъпа им до поверителна информация, предоставена от което и да било лице /в това число и от друга страна в производството/, рефлектира пряко и непосредствено върху неговата правна сфера, накърнявайки правото му да се позове и защити твърденията си за производствена, търговска или друга защитена тайна. В § 28 от решение по Дело С-450/06 на СЕО изрично е прието, че правото на защита на поверителна информация, по същество представлява материално право, дори ако неговото упражняване може да има процесуални последици - т. 31 от изложението на генералния адвокат.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Именно поради това, разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗЗК ясно и недвусмислено урежда правото на такова лице, по отношение на което КЗК е сметнала, че заявената от него информация не е поверителна, да обжалва определението по реда на чл. 64, ал. 2 от ЗЗК. То е носител на субективното публично потестативно право на жалба само доколкото се разкрива сочена от него за поверителна информация и то точно в момента, в който КЗК е постановила акта за нейното разкриване. Нормативно уреденото право на жалба е с оглед изключително сериозната вреда, която може да последва от неправомерно предоставяне на определена информация на конкурент, и то, след като страната вече се е позовала на поверителния характер и е обосновал характера на търговска тайна на тази информация - в този смисъл Решение по дело AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия 53/85.

Така извършеното систематично тълкуване на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от ЗЗК налага извода, че на самостоятелно обжалване подлежи само определението на КЗК, с което се постановява, че дадена информация не е поверителна, като трябва изрично да се подчертае, че се касае за изключение от общото правило за необжалваемост на актовете на администрацията във връзка с процеса на доказване.

Съдебен контрол върху процеса на събиране и обезпечаване на доказателствата може да бъде осъществен от съда при евентуалното оспорване на окончателния акт по чл. 77, ал. 1 от ЗЗК, като това е израз на една последователна законодателна концепция за необжалваемост на волеизявленията, действията и бездействията на съответния орган, като част от производството по издаване на индивидуални административни актове, какъвто е актът по чл. 77, ал. 1 от ЗЗК. *В този смисъл е съдебната практика - Определение № 7446 от 19.06.2015 г. на ВАС по адм.д. № 6125/2015 г., четвърто отделение, Определение № 10075 от 30.09.2015 г. по адм.д. № 9414/2015 г., петчленен състав на ВАС.*

Крайния извод, до който е стигнал съдът е, че е сезиран с жалба срещу протоколно определение, за което не е предвиден ред за самостоятелно оспорване. Липсата на акт, който да подлежи на самостоятелен съдебен контрол, съставлява процесуална пречка за упражняване правото на жалба по смисъла на чл. 159, т. 1 от АПК.

*Виж Определение № 11098 от 25.09.2017 г. по адм.д. № 9409/2017 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XVI.5.** Върховният административен съд е сезиран с жалба срещу мълчалив отказ на Комисията за защита на конкуренцията да постанови едно





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

или повече определения във връзка с доказателствени и процесуални искания.

Съдебният състав приел, че по направените искания не е формиран мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 от АПК, поради което оспорването е без предмет. Исканията са по отношение на събиране и достъп до доказателства, които са процесуални действия във връзка с постановяване на крайния акт – решението, с което се установява, респ. не се установява релевираното нарушение. Нито едно от направените искания не попада в хипотезата на чл. 55, ал. 2 от ЗЗК, по което КЗК дължи произнасяне с изричен акт – определение, което подлежи на самостоятелно обжалване. Процесуалните действия във връзка със събирането и преценката на доказателствата по преписката, по аргумент от разпоредбата на чл. 21, ал. 5 от АПК, не са индивидуални административни актове, а действия, част от производството по издаване на крайния административен акт – решението по чл. 60 от ЗЗК.

В случая производството пред Комисията за защита на конкуренцията е приключило с постановяване на решение, което е обжалвано по реда на чл. 64, ал. 1 от ЗЗК и по тази жалба пред Върховния административен съд е образувано производство. В това производството могат да бъдат релевираны и разгледани твърденията за допуснати процесуални нарушения при събиране и преценка на доказателствата по преписката.

С тези доводи е прието, че разглеждането на оспорването е процесуално недопустимо, така с разпоредбата на чл. 64 от АПК изрично е изключена възможност за обжалване на административнопроизводствените действия на административния орган по издаване на административен акт.

*Виж Определение № 12055 от 12.11.2015 г. по адм.д. № 6596/2015 г., четвърто отделение на ВАС.*

**XVI.6.** Производството пред КЗК е образувано на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗЗК по искане на сдружение с нестопанска цел, като пълномощник на търговски дружества, осъществяващи дейност, свързана с целите на сдружението, с твърдения за евентуално извършени нарушения по чл. 29, чл. 36, ал. 2 и/или чл. 36, ал. 4 от ЗЗК.

По образуваната преписка КЗК се е произнесла с решение, с което е установила, че твърдените нарушения не са извършени.

Решението е оспорено пред Върховния административен съд. От съдържанието на жалбата съдът приема, че тя е подадена от сдружението, но не в качеството на пълномощник на търговските дружества, които са били



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

страни в производството пред КЗК и по отношение на които решението на Комисията има действие, а в лично качество. Тъй като сдружението не е било страна в административното производство, същото няма самостоятелно право на жалба, доколкото решението на КЗК по никакъв начин не засяга правната му сфера.

Разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от ЗЗК регламентира реда за обжалване на решенията на Комисията за защита на конкуренцията. В нея законодателят изрично е посочил, че решенията на КЗК могат да бъдат обжалвани относно тяхната законосъобразност пред ВАС от страните и от всяко трето лице, което има правен интерес, в 14-дневен срок от съобщаването им по реда на АПК. Съдът приема, че сдружението няма качеството на страна в производството пред КЗК, поради което не е активно легитимирано в производството по обжалване пред съд по реда на чл. 64, ал. 1 от ЗЗК и няма правен интерес от оспорване на постановеното решение по смисъла на същия законов текст. Сдружението е участвало в производството пред КЗК като процесуален представител на търговски дружества, което е допустимо с оглед разпоредбата на чл. 18, ал. 2 от АПК. Но според чл. 18, ал. 1 от АПК, пред съда гражданите и организациите се представляват по закон и по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс. В чл. 32 от ГПК няма предвидена възможност организация да е пълномощник. Затова сдружението не може да бъде квалифицирано и като легитимиран процесуален представител на страна в съдебното производство поради лимитативния кръг на лицата, които могат да бъдат процесуални представители по чл. 32 от ГПК.

Съдебният състав приема, че сдружението не се явява и трето лице по смисъла на чл. 64, ал. 1 от ЗЗК, по отношение на което е налице правен интерес от оспорване законосъобразността на решението на КЗК пред ВАС. За да е налице правен интерес от оспорване на решението на КЗК по смисъла на чл. 64 от ЗЗК, във вр. с чл. 147, ал. 1 от АПК, следва с обжалваното решение да се нарушават или да са застрашени от нарушаване права или законни интереси или с решението да се вменяват задължения, каквито до момента не са съществували. Освен това правният интерес следва да е пряк и непосредствен, а не опосреден и предполагаем. Необходимо е с евентуалната отмяна на оспорения акт на КЗК, непосредствено да се отстрани настъпила или настъпваща вреда или да се установи благоприятно правно положение за търсеция съдебна защита. В настоящия случай, от решението на КЗК негативни или каквито и да е било последици в правната сфера на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

сдружението не настъпват и не биха могли да настъпят, поради което за сдружението не е налице и правен интерес от евентуалната отмяна на оспорения акт на КЗК.

*Съдът посочил в горния смисъл Определение № 8084/01.07.2016 г. по адм.д. № 7274/2015 г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение, оставено в сила с Определение № 12330/15.11.2016 г. по адм.д. № 11583/2016 г. на петчленен състав на Върховния административен съд, Първа колегия.*

По тези съображения и на основание чл. 159, т. 4 от АПК, съдът оставил без разглеждане подадената жалба и прекратил образуваното производство.

*Така в Определение № 11374 от 28.09.2017 г. по адм.д. № 12221/2016 г., четвърто отделение на ВАС, оставено в сила с Определение № 14747 от 04.12.201 г. по адм.д. № 12626/2017 г., петчленен. с-в на ВАС.*

## **XVII. ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ЗАКОН ЗА КОНЦЕСИИТЕ**

Частният жалбоподател се позовава на разпоредбата на чл. 45, ал. 3 ЗМСМА, съгласно която актовете на общинския съвет могат да се оспорват пред съответния административен съд. Към тази разпоредба препраща и специалната норма на чл. 8, ал. 11 от Закона за общинската собственост, която гласи, че актовете на общинския съвет за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 ЗМСМА, освен в случаите по Закона за концесиите. Според решаващия състав, в посоченото законово изключение попада разглеждания случай, тъй като оспореното решение е прието на основание чл. 75, ал. 2 и чл. 77 от Закона за концесиите. Решението е постановено от общинския съвет при упражняване на правомощията му по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА и чл. 17, ал. 1, т. 1, чл. 74, чл. 75, чл. 76, ал. 2 и чл. 77 от Закона за концесиите. В съответствие с чл. 83, ал. 1 ЗК, контролът за законосъобразност по реда на административното правораздаване е ограничен и може да се осъществи по отношение на решение, действие или бездействие на орган, комисия или длъжностно лице в процедурата по предоставяне на концесията. Административната процедура по предоставяне на концесията приключва с определяне на концесионера. Изрично с чл. 83, ал. 3 ЗК е регламентирано, че жалба се подава най-късно



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

до сключването на концесионния договор. След приключване на административната фаза отношенията между страните са на равнопоставеност и се уреждат от нормите на Глава девета на Закона за концесиите. По сключения след проведената административна процедура концесионен договор, страните не се намират в отношения на власт и подчинение, а са равнопоставени, поради което всички спорове по изпълнение на договора, неговото изменение или прекратяване, се разрешават от граждански съд по общия ред. В конкретния случай общинския съвет е действал в качеството си на концедент по сключения концесионен договор, а не в качеството си на административен орган, като в съответствие с дадените му правомощия по Закона за концесиите е взел решение за едностранно прекратяване на концесионния договор, поради неизпълнение на клаузи от същия от страна на концесионера.

По тези доводи съдът приема, че решението на общинския съвет не е административно-властническо волеизявление, респективно не е административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, а представлява едностранно волеизявление по възникнало облигационно правоотношение на една от страните по сключен концесионен договор, което не подлежи на съдебно оспорване по реда на АПК.

*Виж Определение № 920 от 23.01.2018 г. по адм.д. № 459/2018 г., първо отделение на ВАС.*

### **XVIII. ОСОБЕНИ ХИПОТЕЗИ НА ОГРАНИЧЕН КОНТРОЛ ПО ОТНОШЕНИЕ НА АКТОВЕ, ИЗДАВАНИ ПО ЗАКОНИ, ПРЕДВИЖДАЩИ СЪКРАТЕНИ СРОКОВЕ ЗА ПРОИЗНАСЯНЕ – ИЗБОРЕН КОДЕКС /ИК/, ЗАКОН ЗА КОНЦЕСИИТЕ /ЗК/, ЗАКОН ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ/ЗОП/**

За определен вид производства законодателят е предвидил съкратени срокове за разглеждане на оспорването.

**XVIII.1.** Съгласно разпоредбата на чл. 459, ал. 7 от ИК, първоинстанционният съд се произнася по оспорване на решение на ОИК в 14-дневен срок от образуване на производството. В същия срок следва да се произнесе и касационната инстанция – чл. 459, ал. 9 от ИК.

**XVIII.2.** Съгласно чл. 212, ал. 1 от ЗОП, в зависимост от прогнозната стойност на обществената поръчка, КЗК се произнася в месечен, респ. 15-



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

дневен срок, а съгласно чл. 216, ал. 5 от ЗОП, ВАС се произнася по касационната жалба в месечен срок от образуване на производството.

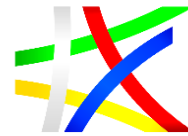
**XVIII.3.** Аналогични разпоредби, предвиждащи съкратени срокове за произнасяне, са предвидени и с чл. 174, ал. 2 и чл. 178, ал. 2 от ЗК.

С оглед предвидените съкратени срокове за разглеждане на жалбите и постановяване на окончателно решение по спора с разпоредбите на чл. 459, ал. 7 от ИК, чл. 207 от ЗОП и чл. 169, ал. 1 от ЗК, законодателят е предвидил ограничаване на контрола за законосъобразност до разглеждане на доводите, изложени в сезиращата жалба, подадена в съответния преклузивен срок. Законодателното ограничаване в тези случаи е съобразено с изискването за прилагане на разумни преклузивни срокове, с цел гарантиране на ефективност и бързина в рамките на процедурите за обжалване и изискването за ефективна съдебна защита на засегнатите субекти. Спазвайки принципа за балансиране на интересите на правосъдието, съдът и КЗК трайно приемат за разглеждане доводи, които са маркирани в сезиращата жалба и мотивирани и развити в представени становище в хода на производствата, която практика е уместно да се следва с оглед ненакърняване на правото на защита.

## **XIX. ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ**

**XIX.1.** Разнопосочна и противоречива е съдебната практика на трето отделение на ВАС по допустимостта на обжалване на подзаконовите нормативни актове /ПНА/ от юридически лица с нестопанска цел /ЮЛНЦ/ и по-конкретно - наличието на правен интерес от оспорване.

В една част от съдебните актове се приема, че жалбите, подадени от ЮЛНЦ, чиито предмет на дейност включва анализ за съответствие на ПНА с актове от по-висока степен, са недопустими поради липса на правен интерес - поради това, че сферата, в която се проявяват правните последици на оспорения акт, не засяга интересите на сдружението и неговите членове. В мотивите си съдиите посочват, че когато сдружението не се позовава конкретно на право, свободи или интерес, които оспорената разпоредба засяга, не се обосновава личен или пряк интерес от оспорването. Правните субекти, които оспорват административен акт/АА/, имат задължение да обосноват индивидуално засягане на признати от закона права и интереси в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

област, в която те са пряко ангажирани. Надзор за законност, без оглед на личен интерес, може да упражнява само прокурорът. Поради това, за постигане на целите си и при упражняване на своята дейност, ЮЛНЦ могат да сезират прокуратурата, която да упражни правата си по надзора за закон.

Тази група съдии считат, че ако се приемат така посочените цели и предмет на дейност на сдружението сами по себе си за достатъчни да обосноват правния му интерес от съдебно оспорване на всеки един подзаконен нормативен акт, ще се стигне до автоматизъм в преценката за наличие на правен интерес за сдружението, който според тази група съдии не е съответства на уредбата в чл. 186, ал. 1 АПК. Това е така, тъй като би било достатъчно само твърдение, че даден подзаконен нормативен акт или разпоредба/разпоредби от него са незаконосъобразни, за да се приеме от съда, че сдружението има интерес от оспорването им. Поради това съдиите считат, че от значение за преценката – има ли сдружението правен интерес от оспорването или не, е и сферата, в която се проявяват правните последици на оспорения акт и именно това обосновава дали са засегнати права или законни интереси на сдружението или на неговите членове.

*В този смисъл са: Определение № 1274/30.01.2018 г. по адм.д. № 687/2018 г., Определение № 5512/26.04.2018 г. по адм.д. № 4419/2018 г., Определение № 7066/30.05.2018 г. по адм.д. № 4215/2018 г., Определение № 7702/19.06.2017 г. по адм.д. № 3297/2017 г., Решение № 3892/26.03.2018 г. по адм.д. № 1360/2017 г., Решение № 9659/13.07.2018 г. по адм.д. № 13649/2017 г., Решение № 13476/06.11.2018 г. по адм.д. № 9106/2017 г., Определение № 14245 от 22.11.2017 г. по адм.д. № 12075/2017 г., всички - на ВАС, трето отделение*

В друга група съдебни актове се обосновава решаващо съображение, че всички ЮЛНЦ, чиито цели и предмет на дейност включват недопускане на незаконосъобразни подзаконни нормативни актове, имат правен интерес от подаване на жалба за отмяната им. В тези актове съдиите приемат, че като организация по смисъла на § 1, т. 2 АПК, юридическото лице с нестопанска цел в обществена полза има качеството на правен субект, който може да притежава процесуална правоспособност за защита на тези права и задължения по съдебен ред. За да се прецени това обстоятелство е необходимо да се установи какви са целите и какъв е предметът на дейност на сдружението, какви, с оглед на това, са неговите права и законни интереси, защото именно признатите по реда и въз основа на закона цели и предмет на сдружението формират неговите права и законни интереси. Щом





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

сдружението е надлежно регистрирано като такова в обществена полза с посочените цели – недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, административният съд ad hoc, във връзка с оспорването на конкретен нормативен административен акт, не може да извършва преценка за законосъобразност на целите на сдружението и да се приема, че те не са негови законни цели и следователно законни интереси. Предметът на дейност и целите, с които е създадено едно юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, както е посочено в диспозитива на Тълкувателно Решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълкувателно дело № 4/2009 г. на Върховния административен съд на РБ - ОСС от Първа и Втора колегия, са неговите законни интереси и поради това обосновават правния му интерес от оспорването на съответния акт.

Тази група съдии приемат, че „за частния жалбоподател е налице правен интерес от оспорване на Наредбата. Този интерес е личен – защото наличието на незаконосъобразен нормативен административен акт засяга личния законен интерес на сдружението, а именно недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове. Интересът е и пряк, защото евентуалната отмяна на оспорената разпоредба от Наредбата пряко ще доведе до удовлетворяване на законния интерес на жалбоподателя – недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове. Интересът е и правен, защото е установен от правото – сдружението е надлежно регистрирано с посочената цел, която е негов законен интерес.“

*В този смисъл са следните съдебни актове: Определение № 4075/03.04.2017 г. по адм.д. № 3470/2017 г. на ВАС, трето отделение, Определение № 2928/10.03.2017 г. по адм.д. № 12931/2016 г. на ВАС, седмо отделение /основано и на мотиви, че правният интерес е "обоснован от предмета на дейност и целите, за които (сдруженията) са създадени" и на решение на Конституционния съд № 3 от 27.04.2000 г. по конституционно дело № 3/2000 г./ и Определение № 49298/20.04.2017 г. по адм.д. № 3407/2017 г. на ВАС, осмо отделение.*

Този проблем осъществилият анализ намира за не нов, видно от приетото Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. на Върховния административен съд по тълкувателно дело № 4/2009 г., съгласно което съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

които са създадени. Както и, че въпреки приемането му, противоречивата практика продължава, а е известна важната роля на ПНА в регулирането на обществените отношения, тъй като за разлика от другите видове АА, те са вид нормативни актове с широк спектър на регулация и голям кръг адресати.

Анализиращият тази проблематика съдия от трето отделение на ВАС счита, че голямата динамика в обжалването на тези административни актове и разнопосочното произнасяне на съдебните състави се е „засилила“ и поради настъпилата в последните години промяна в регистрацията на сдружения с нестопанска цел и тяхната активност при защитата на правовия ред в страната /водени от различни мотиви и интереси извън предмета на настоящото изследване/. В предмета на дейност на много от тях вече се включва като цел и предмет на дейност – защитата на правовия ред в страната, за да се обоснове правния интерес от оспорване на ПНА.

Способ за преодоляване на проблема с разнопосочната съдебна практика е приемане на ново тълкувателно решение, в което да се разгледат новонастъпилите промени в обществените отношения и да се прецени дали правният интерес от оспорване на ПНА ще се извежда от посочените специфични цели и предмет на дейност на юридическото лице с нестопанска цел или за признаването му е достатъчна общата формулировка „защита на правовия ред в страната“, включена като предмет на дейност на сдружението. Иначе казано, време е да се уеднакви практиката на ВАС по преценката на правния интерес на ЮЛНЦ при обжалване на ПНА, т.е. едва след тълкувателна дейност би се извело еднопосочно правило за следване.

**XIX. 2.** Подобен проблем в съдебната практика е налице и при обжалване от страна на физически лица на подзаконови нормативни актове, когато е трудно да се определи прекия и непосредствен интерес от оспорването.

Практиката на ВАС е еднопосочна и в почти всички случаи съдиите преценяват правния интерес за оспорване на административните актове не като абстрактна категория, а в зависимост от конкретните обстоятелства и доколко подателят на жалбата е встъпил в правоотношение, регулирано от оспорения акт, който засяга негово право или законен интерес или поражда задължения, или ако негово право или законен интерес са застрашени от прилагането на акта.

*В този смисъл са: Определение № 2428/02.03.2016 г. по адм.д. № 2078/2016г., Определение № 11266/26.09.2018 г. по адм.д. № 10794/2018 г. и*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Определение № 7002/10.05.2019 г. по адм.д. № 13369/2017 г., всички - на ВАС, трето отделение.*

Но по-различна е практиката на административните съдилища, които тълкуват по-широко понятието пряк и непосредствен правен интерес и приемат жалбите на физически лица срещу ПНА за допустими, дори когато с жалбата се защитава широк обществен интерес и жалбоподателят не е пряко свързан с населеното място, на територията на което е приложим подзаконвия нормативен акт /наредбите на общинските съвети/. *Напр. Решение № 2300 от 20.12.2017 г. по адм.д. № 1869/2017 г. от Административен съд Варна.* Съдът е сезиран с жалба, подадена от Паско Запрянов от гр. Димитровград, с която е оспорил законосъобразността на разпоредбата на чл. 6, б. "г" от Наредбата за принудително преместване на ППС с техническо средство "паяк" на територията на община Варна. Съдът е приел, че оспорващият Запрянов има правен интерес от оспорване на подзаконвия нормативен акт, приет от ОбС - Варна и е отменил оспорените разпоредби. Решението на Административен съд – Варна е обезсилено от тричленен състав на ВАС с *Решение № 7903 от 27.05.2019 г. по адм.д. № 3322/2018 г. на трето отделение на ВАС. /Аналогични са случаите ,разгледани в Решение № 1918 от 06.02.2020 г. по адм. д. № 9381/2019 г. и решение № 15675 от 19.11.2019 г. по адм. д. № 6681/2019 г., двете на осмо отделение на ВАС,* макар последните да са постановени след периода на проектния анализ./

### **ХІХ.3.Ограничаване на правото на обжалване при прилагане на ЗОБС се наблюдава в следните хипотези:**

**ХІХ.3.1.** При преценката на съда доколко членовете на семейството или домакинството имат право да бъдат конституирани като заинтересовани страни в производство по обжалване на заповед на кмета на общината за освобождаване на общинско жилище.

Със заповед на кмета на общината по чл. 45 от ЗОБС в общински жилища се настаняват лица с жилищни нужди, установени по реда на наредбата по чл. 45а, ал. 1 ЗОБС. Много често в заповедите за настаняване се посочват изрично и членовете на семейството или на домакинството на титуляра, които също имат право да обитават жилището. При издаване на заповед за освобождаване на общинското жилище след прекратяване на договора за наем, в заповедта може да се посочи както само титуляра, така и членовете на семейството /домакинството. В този случай едни от съдебните състави приемат, че всички настанени лица имат право на самостоятелна



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

жалба срещу заповедта за освобождаване на общинското жилище и не ги конституират като заинтересовани страни, респ.като ответници в съдебното производство.

Така напр. в *Определение № 6552/03.06.2015 г. по адм.д. № 15430/2014 г. на ВАС, трето отделение*, където е посочено, че "С оспорената заповед на кмета на район "Връбница" се разпорежда изземване на общинското жилище от домакинството на В. М., част от което е и Е. - В. В. М. Заповедта за изземване е адресирана не само към В. М., но и към домакинството ѝ, тъй като съгласно заповед № ЖН-04-02/13.02.2009 г. на кмета на район "Връбница", в общинското жилище са настанени В. М., сина П. М. и дъщеря ѝ Екатерина - В. М. При положение, че Екатерина - В. М. е самостоятелен адресат на заповедта за изземване, не е налице правен интерес от участието ѝ в делото, което продължава по жалбата на В. М. При наличието на самостоятелно правоотношение Е.- В. М. не следва да участва като заинтересована страна в делото на друго лице, което също е адресат на оспорения административен акт, при положение, че участието ѝ в делото, дори и при отмяна на заповедта в частта по отношение на В. М., не би имало последици за нея."

Противоположно становище е залегнало в *Решение № 619/19.01.2016 г. по адм.д. № 9402/2015 г. на ВАС, трето отделение*. В мотивите на решението е посочено, че с отменената заповед за настаняване, издадена от кмета на район "Люлин", в общинско жилище е настанено четиричленно домакинство. Съгласно чл. 153 АПК страни по делото са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица. В случая такива лица са настанените в посоченото жилище с отменената настанителна заповед лица. В производството пред първоинстанционния съд, жалбите на Михайлов и Петрова са разгледани без да са конституирани като заинтересовани страни и да са взели участие другите настанени в жилището лица, на които според съда, законът е гарантирал право на участие в това съдебно производство. С тези доводи съдът е отменил първоинстанционното решение и върнал делото за ново разглеждане след конституиране на всички заинтересовани страни.

Горното налага извод, че следва да се уеднакви практиката на трето отделение по отношение обхвата на заинтересованите страни в производството по обжалване на заповед за освобождаване на общинско жилище, още повече, че делата от този вид са много на брой и анализиращият тази материя счита, че при тях следва законът да се приложи



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

така, че да се даде право на защита на лица, чиито права /конкретно правото на семейно жилище/ са сериозно засегнати.

### **XIX.3.2. Ограничаване правата на лицата при обжалване на заповеди за изземване на общински жилища.**

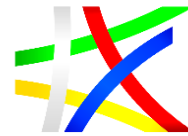
Ограничават се съдилищата при прилагане само на националното законодателство, но не и на преценка на принципа на пропорционалност, изискващ да се отчетат и правните последици от изземването на жилище и в тази връзка - опасността хората да останат бездомни /решение № 25446/2012 г. от 24 април 2012 г., „Йорданова и други срещу България“ на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/.

Указанията на съда по правата на човека в посоченото решение се вземат предвид винаги при преценката на съда за наличие на основанията за спиране на предварителното изпълнение на заповедите за изземване на общинско жилище. Може би поради пряката опасност лицата да бъдат изведени от жилището преди приключване на съдебното обжалване, съдилищата в по-голяма степен отчитат всички факти и обстоятелства относно законосъобразното извеждане на хората от жилищата им.

Но при обжалване на тези заповеди по същество практиката е различна:

От една страна - незачитане на правата по чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) - право на личен и семеен живот.

Напр. *Решение № 1316/06.03.2015 г. по адм.д. № 10150/2014 г. на АССГ.* В производство по чл. 65, ал. 4 ЗОБС по жалба на В. С. А. срещу Заповед № РД-09-185/15.10.2014 г. на кмета на Район "К." - СО, с която е наредено изземването от жалбоподателя и членовете на семейството му на общинско жилище – апартамент, които го държат без правно основание. Жалбоподателят оспорва заповедта, като иска прекратяване на изпълнението ѝ и нареждането за изземване поразя здравословни причини и семейни проблеми. Сочи, че е в невъзможно финансово състояние, баща е на 4 деца, инвалид е със 100% трайно намалена работоспособност и жилището е единствено за семейството му. Съдът е приел, че обжалваната заповед е издадена от компетентен административен орган, в предписаната писмена форма и при наличието на материалноправните предпоставки на чл. 65, ал. 1 ЗОС. Безспорно се установява от събраните и приети по делото доказателства, че в процесния случай е налице първото от тези законови изисквания, доколкото е влязла в сила заповед за прекратяване на наемните



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

правоотношения с жалбоподателя. Всички доводи на жалбоподателя са относими към заповедта за прекратяване на наемното правоотношение, но не и към заповедта за изземване, т.е. че актът не е непропорционален.

*Така и в Решение № 6494 от 08.11.2018 г. по адм.д. №6451/2018 г. на АССГ.* Образувано е по жалба на физическо лице срещу заповед на кмет, издадена на основание чл. 65, ал. 2 ЗОС. Съдът намира, че въз основа на събраните по делото доказателства може да се направи извод, че в конкретния случай са налице и трите предвидени по закон предпоставки за издаване на акта, като в случая е налице хипотезата, при която общинският имот се държи без основание. Процесното жилище е общинска собственост. Към датата на издаване на заповедта общинското жилище се е държало от жалбоподателя, държи се и сега, което не се оспорва. Спорният по делото въпрос е дали оспорващата държи жилището без правно основание. Следва да се съобрази, че посочените констатации не се оспорват от лицето с жалбата му, вкл. последното не визира конкретно основание за обитаване на жилището. Във връзка с преценката за съответствие на заповедта с материалния закон и в частност с твърденията за допуснати нарушения на чл. 8 от ЕКПЧ и с оглед данните по делото относно живеещите в жилището членове на семейството на жалбоподателката, съдът е съобразил следното:

„Съгласно разпоредбите на чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (Конвенцията), ограничението на правото на личен и семеен живот, на жилище и тайна на кореспонденцията е допустимо само в предвидени в закона случаи, когато това е необходимо в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Според Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) административните органи и съдилища следва задължително да изследват пропорционалността на мерките, когато с тях се засягат основни човешки права. Това е развито в решението по делото "Йорданова и други срещу България" на ЕСПЧ, в което се констатира нарушение на чл. 8 от Конвенцията. Отнемането на дома на едно лице според съда, неизбежно засяга сериозно личния му живот, а също така рефлектира и на семейния му живот. Правото на зачитане на личния и семейния живот на лицата не е абсолютно и може да бъде ограничавано от държавните власти, но само при наличието на предпоставките, посочени в ал. 2 на чл. 8 от Конвенцията. За да е законосъобразна, намесата трябва да е предвидена в





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

закона, да е обусловена от някоя от целите, посочени в ал. 2 на чл. 8 от Конвенцията и да е пропорционална. В случая намесата на административният орган в упражняването на това право е допустима, като е налице случай, предвидени в закона /ЗОС/ и е необходима в едно демократично общество за защита на правата на другите; в случая - за защита на правата на наемодателя, който има право да управлява собствеността си, съответно да получи владението на имота си, ако същият е държан от други лица без основание. Относно пропорционалността на мярката за прекратяване на наемното правоотношение, съдът намира, че следва да бъдат отчетени интересите на чакащите за настаняване в общинско жилище лица, в същото на жалбоподателката социално положение, които могат да бъдат настанени в процесния имот след освобождаването му. Ако живеещите в процесното жилище към евентуалното принудително изпълнение на оспорената заповед по чл. 65 ЗОС за изземване на имота не са взели мерки да осигурят жилище за себе си и децата, живеещи с тях, може и следва да се предприемат мерки за защита на децата и социално уязвимите членове на домакинството, включително като се настанят напр. в резервно жилище по чл. 45 ЗОС. Предвид горното, съдът приема, че мярката по чл. 65 ЗОС е пропорционална.

В противоположна насока, а именно на зачитане на правото по чл. 8 от Конвенцията, е *Решение № 11187 от 27.10.2015 г. по адм.д. № 12446/2014 г. на ВАС, трето отделение:*

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност пред първостепенния съд е Заповед № 41 от 02.04.2014 г. на кмета на район Аспарухово, община Варна, издадена на осн. чл. 65, ал. 1 от ЗОБС, с която е било наредено да се иземе от владението на жалбоподателката недвижим имот - жилище - частна общинска собственост. Съдът е приел, че оспорваната заповед е правилна. От фактическа страна съдът е установил, че с влязлото в сила Решение № 1601 от 05.02.2014 г., постановено по съществуващото на правния спор по адм.д. № 8767/2013 г., тричленен състав на ВАС е отхвърлил жалбата на З. Ч. срещу Заповед № СДЖП-1 от 10.01.2013 г. на кмета на район "Аспарухово" - Община Варна, с която е прекратено наемното й правоотношение на осн. чл. 46, ал. 5 ЗОБС. След влизане в сила на решението на съда е била издадена и заповедта за изземване на общинското жилище, тъй като касаторката не го е освободила доброволно.

Административен съд – Варна е приел, че оспореният индивидуален административен акт е издаден в съответствие и с целта на закона - защита



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на обществения интерес, тъй като изземването на имот, който се владее или държи без правно основание е предвидено пряко в ЗОБС и относимата Наредба на Об Съвет - Варна.

*Касационната инстанция е отменила Решение №1894 от 24.07.2014 г. по адм.д. № 1629/2014 г. на АС - Варна, както и оспорената заповед, като е приела, че обстоятелството, че наемното правоотношение е било прекратено поради несъответствие с нормата на чл. 10, ал. 1, т. 1 от Наредбата на ОбС Варна, не води като задължителна последица изземване на жилище, което за касаторката е единствено. Изземването на процесния имот следва да стане едва след като се прецени жилищната ѝ нужда, след като същата бъде удовлетворена с по-малко жилище, отговарящо на законовите изисквания. Съдът е посочил, че обратното на изложеното тълкуване води до нарушение по смисъла на чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, респ. до неправилно приложение на материалния закон. З. Ч. е инвалид с 51% инвалидност, съгласно многобройните приложения по делото доказателства, вкл. Експертно решение на ТЕЛК за професионални болести и от 1999 г. е включена в картотеката на крайно нуждаещите се от жилища граждани на община Варна. Издаването на заповед за изземване на жилището преди да ѝ е предоставено друго, задоволяващо жилищните ѝ нужди е непропорционална намеса на общината в правото ѝ на жилище, личен и семеен живот.*

Отделно от това чл. 8 от Конвенцията съдържа материално-правни разпоредби, които следва да се съобразяват от съда при преценката му относно материално-правната законосъобразност на процесната заповед за изземване. Независимо че жилището, обитавано от жалбоподателката не е нейна собственост, че наемното правоотношение е било прекратено с влязъл в сила административен акт, обстоятелството, че тя пребива и живее там от 2006 г., т.е в продължение на почти 10 години го прави "нейно жилище" по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. В този смисъл е без значение факта, че не е налице правото на собственост или годно правно основание за владение върху имота.

*Така и в Решение № 327 от 27.06.2016 г. по адм.д. № 893/2015 г. на АС - Пазарджик. Делото е образувано по жалба на С. Й. П.,\*\*\* против Заповед № 2536/10.11.2015 г. на Кмета на община Пазарджик, с която на основание чл. 65 ЗОБС е наредено да се иземе от С. П. държания от нея без правно основание общински жилищен имот, находящ се на ул. \*\*\* в гр. \*\*\*.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Със заповед № 1736/30.07.2015 г. кметът на Община Пазарджик прекратил наемните правоотношения със жалбоподателката за имот ЧОС, находящ се в гр. Пазарджик, ул. \*\*\*, състоящ се от 44.86 кв.м., актуван с акт за ЧОС № \*\*\*. С тази заповед на жалбоподателката е определен 14-дневен срок от връчването на заповедта да опразни жилището. Жалбоподателката подала молба от 26.11.2015 г. до "Общински посредник на гр. \*\*\*, като съответно уведомила, че в това жилище живее и нейната дъщеря, която е самотна майка, съответно била сезирана и администрацията на Президента, откъдето препратили писмото до кмета на Община Пазарджик. Жалбоподателката нямала друго жилище. По делото са представени копия на фактури и касови бележки от които е видно, че впоследствие, след издаване на заповедта, задължението към общината е изплатено.

Административен съд - Пазарджик е приел, че административният орган към момента на издаване на оспорената заповед не се е съобразил с основни принципи на българското и на международното законодателство, както и с практиката на ЕСПЧ. Нарушил е основния принцип за съразмерност. Изваждането на жалбоподателката заедно с нейното семейство - дъщеря ѝ и двете деца, едното от които малолетно, не е необходимо в едно демократично общество и е нарушение на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека, гарантиращ зачитане правото на личен и семеен живот на неговото жилище и тайна на кореспонденция. В действителност в чл. 65 ЗОБС не е предвидено, че преди да се издаде заповедта следва да бъде направена преценка за съразмерност, но това е общ принцип, както в националното, така и в европейското законодателство и следва да бъде спазван.

Административният орган е следвало да направи преценка дали обществените отношения ще се засегнат повече от това, че ще останат бездомни четирима човека, двама от които деца.

Препоръчително е съобразяване с мотивите на този род решения - съобразяване със съдебната практика по спазване на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

### **XIX.3.3. Съдебна практика по обжалване на решенията на общинските съвети**

Разнопосочна практика се наблюдава и при прилагане на чл. 8 от ЗОБС и по чл. 21, ал. 1, т. 6 ЗМСМА във връзка с чл. 45 ЗМСМА по отношение на решенията на общинските съвети.

Съгласно чл. 8 ЗОБС, придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, се извършват под общото ръководство



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

и контрол на общинския съвет. Съобразно чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА Общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му, а съобразно т. 8. приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства.

Независимо от приетото Тълкувателно решение № 2/16.04.2013 г. по тълк.д. № 4/2011 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, съгласно което употребеното от законодателя понятие „Актовете на общинския съвет“ е относимо към всички актове на Общинския съвет, включително и актовете по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА, все още в много случаи се ограничава оспорването на тези решения. Като орган на местното самоуправление с много правомощия, решенията на Общинския съвет се отнасят до различни сфери на обществения живот, най-вече - до управление и разпореждане с общинско имущество, но също така и по приемане и изменение на бюджета на общината, числения състав на общинска администрация, размер на местни данъци и такси и още много други въпроси от местно значение. Не са изключение случаите, когато съдилищата приемат, че решения на ОбС нямат белезите на индивидуален административен акт и ограничават оспорването му. Като изключим решенията на този административен орган с чисто вътрешно-организационна насоченост, във всички останали случаи тези решения засягат интересите на населението и на населеното място и правилото е, че следва да подлежат на съдебен контрол.

Така напр. в *Определение № 4163 от 22.10.2014 г., постановено по адм.д. № 3076/2014 г. на Административен съд – Варна*, който е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на Ж. Д. Р. против заповед № 2861/13.08.2014 г. на кмета на община Варна, с която на основание чл. 35, ал. 3 и ал. 6 от ЗОБС е разпоредено да се извърши продажба на общинската идеална част от 19,04 кв. м от поземлен имот с идентификатор \*\*\* по КК и КР, с административен адрес гр. \*\*\*, бул. \*\*\*, кв. \*\*\*. За да постанови този резултат, съдът приел, че оспорената заповед няма белезите и характеристиките на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. С *Определение № 534 от 19.01.2015 г. по адм.д. № 14944/2014 г., трето отделение на ВАС отменил* определението и върнал делото за ново разглеждане по съображения, че се касае за сделка, състояща се от две фази - административна и гражданска. Административната фаза включва издаване



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на решение от компетентния за това орган за разпореждане с общинския имот с изрично регламентиран купувач. В конкретния случай е налице разпореждане с имот - общинска собственост, макар и при наличието на облекчен ред за продажба, поради което изводът на съда за липса на индивидуален административен акт е неправилен. В съответствие с тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, на оспорване по съдебен ред подлежат всички решения на общинските съвети, включително и тези по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА във връзка с придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество.

В друг случай, по частна жалба на Н. М. Д., А. Д. К., Ю. М. Г., К. С. М., Т. И. М., Т. М. М., Е. Н. Г., М. С. Г., Г. Г. Ж., Я. Т. В., М. И. В., Д. Т. П., Д. Д. И., П. Т. В., Д. Е. М. и сдружение с нестопанска цел "Организация за закрила на българските граждани", гр. Бургас, чрез пълномощника адв. В. К., е обжалвано *Определение № 2481 от 07.11.2017 г. по адм.д. № 2932/2017 г. на Административен съд - Бургас*. Предмет на съдебен контрол за законосъобразност пред решаващия съд е решение на Общински съвет - Бургас (ОбС), прието по т. 8 от Протокол № 31 от заседанието, проведено на 26.09.2017 г., с което е изразено съгласие за продажба на недвижими имоти, собственост на общинско дружество "Медицински център - III-Бургас" ЕООД, находящи се в сграда № \*\*\*, с идентификатор \*\*\*, построена в УПИ-I, кв. \*\*\* по плана на \*\*\*, гр. \*\*\*, ж.к. \*\*\*, с предназначение за здравно заведение.

*С обжалваното Определение № 2481 от 07.11.2017 г. постановено по адм.д. № 2932/2017 г.* Административният съд Бургас е приел, че оспорването на физическите лица: Н. М. Д., А. Д. К., Ю. М. Г., К. С. М., Т. И. М., Т. М. М., Е. Н. Г., М. С. Г., Г. Г. Ж., Я. Т. В., М. И. В., Д. Т. П., Д. Д. И., П. Т. В., Д. Е. М., както и това на Сдружение с нестопанска цел "Организация за закрила на българските граждани", са процесуално недопустими, поради което ги оставил без разглеждане и прекратил производството по делото. Със същия съдебен акт съдът е оставил без разглеждане и искането за спиране на предварителното изпълнение на оспорения акт. В мотивите съдът посочил, че в оспореното решение на ОбС Бургас е обективизирана волята на едноличния собственик на капитала на еднолично дружество с ограничена отговорност, поради което този акт не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, нито общ по смисъла на чл. 64 или подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 АПК и затова не подлежи на съдебен контрол за





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

законосъобразност. На следващо място приел, че след като сградата, предмет на разпореждане, представлява апортна вноска в капитала на търговското дружество, то решението за разпореждане със същата представлява решение за намаляване на капитала на дружеството, "което от своя страна засяга пряко правата на всички кредитори на дружеството, които разполагат с правомощията по чл. 152 от Търговския регистър". По тези съображения съдът приел оспорването за недопустимо, както и искането за спиране на допуснатото предварително изпълнение.

В *Определение № 1506 от 02.02.2018 г. по адм.д. № 296/2018 г., трето отделение на ВАС* приел, че това прекратително определението е неправилно. Посочил, че съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 11 ЗОБС, в приложимата редакция на текста отпреди изменението обн. ДВ, бр. 96/2017 г., актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, освен в случаите по Закона за публично-частното партньорство (сега - по Закона за концесиите). Съгласно общата разпоредба на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА, всички правни субекти, засегнати от акт на общинския съвет, могат да го оспорват пред съответния административен съд, вкл. и прокурорът съгласно специалната процесуална легитимация, установена в чл. 126 във вр. с чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК, който има право да протестира процесното решение на общинския съвет, доколкото е налице засегнат със същото обществен интерес. Следователно, както разпоредбата на чл. 8, ал. 11 ЗОБС, така и разпоредбата на чл. 45, ал. 3 във вр. с ал. 12 от ЗМСМА предвиждат, че актовете на общинските съвети за разпореждане с общинска собственост подлежат на оспорване пред административния съд по реда на АПК. Независимо от характеристиката на тези актове законодателят е разпоредил те да подлежат на оспорване пред административните съдилища по реда на АПК.

Друг случай: *Определение № 9113 от 11.07.2017 г. по адм.д. № 7399/2017 г., осмо отделение на ВАС:*

Образувано е по частна жалба на Областен управител на Област Хасково срещу *протоколно определение от 30.05.2017 г., постановено по адм.д. № 312/2017 г. по описа на Административен съд - Хасково*, с което е оставено без разглеждане оспорването на Решение № 406 по Протокол № 26 на Общински съвет Минерални бани и производството по делото е прекратено като недопустимо. С оспореното Решение № 406, общинският





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

съвет в две точки е дал предварително съгласие за промяна на начина на трайно ползване на общински поземлен имот № \*\*\*, находящ се в землището на с. \*\*\*, община \*\*\*, област \*\*\*, местността \*\*\*, с площ \*\*\*дка, с начин на трайно ползване "Пасище, мера", категория на земята девета, от "пасище, мера" в "друга селскостопанска територия", а по т. 2 е възложил на кмета на общината да инициира процедура по промяна на начина на трайно ползване, като подаде заявление до общинска служба Земеделие, придружено със становище от РИОСВ Хасково. За да прекрати съдебното производство, първоинстанционният съд приел, че с т. 1 от решението, чиято отмяна се иска, не се разпорежда извършване на някаква правна промяна, която да засяга конкретни законови интереси, а се обективира единствено предварително съгласие за някаква промяна, без да е налице властническо волеизявление за извършване на такава промяна. Ето защо съдът е приел, че оспорваното решение не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

ВАС приел определението за неправилно по следните съображения:

Съгласно чл. 32, ал. 2, изр. първо от Закона за администрацията, областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на ЗМСМА. Това негово правомощие е регламентирано в чл. 45, ал. 4 и ал. 8 от ЗМСМА, а изрично в чл. 8, ал. 11 ЗОБС е предвидено, че актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от ЗМСМА. Решението на общинския съвет относно промяна на начина на трайно ползване на пасища и мери за други земеделски нужди е акт на управление с имот - общинска собственост. Затова то подлежи на оспорване по реда на чл. 45 от ЗМСМА.

В противен смисъл е преобладаващата практика, която се придържа към посоченото по-горе тълкувателно решение, т.е. административните съдилища постановяват решения по същество - така напр. Решение № 170 от 20.11.2014 г., постановено по адм.д. № 258 по описа за 2014 г. на Административен съд – Кюстендил, оставено в сила с Решение № 2489 от 10.03.2015 г. по адм.д. № 510/2015 г., четвърто отделение на ВАС.



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

## **XX. ЗАКОН ЗА ВЕТИРИНАРНО-МЕДИЦИНСКАТА ДЕЙНОСТ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на отговорите по подадени сигнали и актовете, част от административна процедура, от индивидуалните и общите административни актове, засягащи права и интереси.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XX.1. Дерегистрацията на управителя на ветеринарната амбулатория като ветеринарен лекар с акт с правна квалификация чл. 35, ал. 2 ЗВМД засяга интересите на собственика на ветеринарно–медицинско заведение предвид специфичните изисквания на чл. 27, ал. 2 ЗВМД към управителите на ветеринарно-медицински заведения, а именно такива могат да бъдат само ветеринарни лекари с професионален опит най–малко три години.**

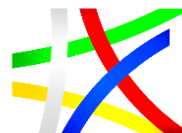
*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 1084/03.02.2016 г. по адм.дело № 738/2016 г. на ВАС.*

**XX.2. Актът за налагане на принудителна административна мярка с правно основание чл. 126, ал. 3 ЗВМД и чл. 140, ал. 1, т. 1 ЗВМД не е част от процедурата по обезщетяване на собствениците и подлежи на самостоятелен съдебен контрол.**

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 10642/14.10.2015 г. по адм.дело № 10379/2015 г. на ВАС.*

**XX.3. Заповедта на директора на Областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) с правна квалификация чл. 147 ЗВМД, определяща размера на обезщетение на собствениците на умъртвени животни и/или унищожени продукти, суровини, храни от животински произход, подлежи на съдебен контрол за законосъобразност и при определено обезщетение, на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.**

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 10493/10.08.2018 г. по адм.дело № 6114/2018 г. на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XX.4. При подаден сигнал до административния орган за допуснати закононарушения с искане за заличаване на регистрацията на животновъден обект на основание чл. 138, ал. 1, т. 2 ЗВМД, незаличаването на обекта не представлява мълчалив отказ, тъй като субектът, сезирал административния орган не притежава право да му бъде издаден искания от него административен акт, поради което и жалбата на подалия сигнал е недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК.**

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 7687/05.06.2014 г. по адм.дело № 6393/2014 г. на ВАС.*

**XX.5. Вътрешноведомствен акт, издаден на основание разпоредба на подзаконен нормативен акт – чл. 127, ал. 1 от Наредба № 41/10.12.2018 г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансионни и приюти за животни, адресиран до работещите и посетителите в приюта, няма характер на административен акт.**

*Съдебна практика на Върховния административен съд в тази насока, която може да бъде следвана като непротиворечива: Определение № 12155/10.11.2016 г. по адм.дело № 1224/2016 г. на ВАС.*

## **XXI. ЗАКОН ЗА ДИПЛОМАТИЧЕСКАТА СЛУЖБА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на актовете на работодател по трудов договор от административните актове по смисъла на АПК, както и на последните от актовете с организационен характер в пределите на оперативната самостоятелност на органа.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXI.1. Заповедта с правно основание чл. 61 от Закона за дипломатическата служба определя задграничното назначение и има организационен характер в пределите на оперативна самостоятелност и е адресирана до подчинен субект, като няма характер на административен акт. На основание чл. 65 от Закона за дипломатическата служба се издава втора заповед – такава за**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**дългосрочна командировка, с която се определят конкретните права и задължения на дипломатически служител, която има характер на индивидуален административен акт и подлежи на контрол за законосъобразност пред административните съдилища.**

*В тази насока Решение № 3168/21.03.2016 г. по адм.дело № 359/2016 г. на петчленен състав на ВАС, което може да бъде следвано като практика.*

**XXI.2. Заповедта на съответния министър, издадена на основание чл. 68, ал. 3 от Закона дипломатическата служба за прекратяване на дългосрочната командировка на лице в Служба към Посолство на Република България в хипотеза на трудово правоотношение е акт на работодател по трудов договор, няма характер на индивидуален административен акт и жалбата е недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК поради липса на предмет – годен за обжалване административен акт.**

*В тази насока Решение № 13164/05.12.2016 г. по адм. дело № 11736/2016 г. на петчленен състав на ВАС, което може да бъде следвано като практика.*

**XXI.3. Със заповедта за предсрочно прекратяване на дългосрочната командировка на осн. чл. 68, ал. 2, т. 2 ЗДипл. Сл., в хипотеза на служебно правоотношение, заповедта на съответния министър има характер на индивидуален административен акт, рефлектиращ неблагоприятно в правната сфера на жалбоподателя – държавен служител.**

*В тази насока: Определение № 9759/17.07.2018 г. по адм.дело № 7178/2018 г. на петчленен състав на ВАС, което може да бъде следвано като практика.*

## **XXII. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на вътрешнослужебните актове с организационен характер в пределите на оперативната самостоятелност на органа от административните актове по смисъла на АПК, както и актовете, представляващи част от процедура.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXII.1. Жалбата на държавен служител срещу писмо на органа по назначаването, с което в изпълнение на законното изискване на чл. 103, ал. 1, т. 1 от ЗДСл е прието предложението на служителя, съдържащо се в негова молба за прекратяване на служебното правоотношение и е предложена дата за прекратяването е недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК.**

*В тази насока е Определение по адм.дело № 4937/2017 г. на Върховния административен съд, което може да бъде следвано като практика.*

**XXII.2. Заповедта за утвърждаване на нови длъжностни характеристики не е индивидуален административен акт, а вътрешнослужебен акт, като длъжностната характеристика има вторично значение.** Основаните изисквания за заемане на длъжността се определят със закон – чл. 14, ал. 2 вр.ал. 1 от Закона за администрацията, а допълнителните – с устройствен правилник съгласно чл. 14, ал. 3 от Закона за администрацията. Съгласно чл. 2, ал. 4, т. 1 ЗДСл. с наредба се определят видовете длъжности и основните им функции.

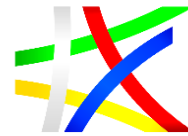
*В тази насока е Определение № 11287/27.09.2017 г. по адм.дело № 10222/2017 г. на ВАС, което може да бъде следвано като практика.*

*В насока, че **длъжностната характеристика е вътрешнослужебен акт** и производството по нея се прекратява на основание чл. 159, т. 1 АПК са и Определение № 4162/15.04.2015 г. по адм.дело № 4032/2015 г. на петчленен състав на ВАС, Определение № 14205/22.11.2017 г. по адм.дело № 11887/2017 г. на ВАС.*

**XXII.3. Заповедта за изменение на длъжностно разписание е вътрешнослужебен акт.**

*В тази насока е Определение № 1129/04.07.2014 г. по адм.дело № 1380/2014 г. на Административен съд – Бургас, което може да бъде следвано като практика.*

**XXII.4. Отказът на органа по назначаването да възстанови служителя на длъжността, заемана преди отмененото от съда незаконно уволнение за длъжност, която преди е изпълнявана по трудово правоотношение, а вече е определена за заемане от държавен служител, при условие, че служителят е подал изискуемото от пар. 4, ал. 2 от ПЗР на ЗДСл. в посочения срок заявление по чл. 8 ЗДСл., представлява индивидуален административен акт, подлежащ на оспорване.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*В тази насока е Определение № 674/20.01.2014 г. по адм. дело № 15276/2013 г. на ВАС, което може да бъде следвано като практика.*

*Ако в срока по чл. 122 ЗДСл органът по назначаването е издал изрична заповед с всички реквизити по чл. 11 ЗДСл, но жалбоподателят е отказал да я получи, липсва отказ за възстановяване. В тази насока е определение № 501/04.09.2017 г. по адм.дело № 225/2017 г. на Административен съд – Шумен.*

**XXII.5. В чл. 10д, ал. 3 от ЗДСл е формулирана законова забрана за обжалване на акта на органа по назначаването, с който последният се е произнесъл по възражение срещу класирането на конкурсната комисия.**

*В практиката си ВАС приема, че законодателят изрично е забранил обжалването по съдебен ред на резултата от класирането и е **обвързал акта за назначаване с резултата от това класиране, поради което и производствата по жалби на трети лица срещу актове за назначаване са прекратени като недопустими поради липса на правен интерес.***

*В този смисъл са Определение № 13208/07.12.2015 г. по адм. дело № 13593/2015 г. на ВАС, седмо отделение, оставено в сила с Определение № 2185/25.02.2016 г. по адм. дело № 1980/2016 г. на петчленен състав на ВАС, втора колегия; Определение № 6478/14.05.2014 г. по адм. дело № 6076/2014 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила Определение № 937/10.03.2014 г. по адм. дело № 466/2014 г. на Административен съд – Варна; Определение № 9906/21.09.2016 г. по адм. дело № 7720/2016 г. на ВАС, пето отделение; Определение № 7698/19.06.2017 г. по адм. дело № 6208/2017 г. на ВАС, пето отделение.*

**XXII.6. Искането за спиране на процедурата по подбор в обявен конкурс за длъжност е недопустимо по аргумент на по-силното основание, тъй като решенията на органа по назначаване при провеждане на конкурсната процедура не подлежат на съдебен контрол (чл. 10 в, ал. 4 и чл. 10д, ал. 3 от ЗДСл.).**

*В тази насока са Определение № 7190/28.05.2014 г. по адм. дело № 5734/2014 г. на ВАС, Определение № 11809/03.11.2016 г. по адм. дело № 11156/2016 г. на ВАС /в хипотеза на жалба срещу действия и бездействия на конкурсна комисия/.*

**XXII.7. Заповед за провеждане на конкурентен подбор за повишаване в длъжност е с вътрешно служебен характер.**





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Преценката на органа по назначаването е израз на оперативна самостоятелност, неподлежаща на съдебен контрол.**

*В тази насока е Определение № 4793/11.07.2017 г. по адм. дело № 6325/2017 г. на Административен съд – София град.*

**XXII.8. Заповедта за преназначаване на държавен служител на друга длъжност и заповедта за определяне на възнаграждението му на новата длъжност подлежат на съдебен контрол за законосъобразност пред административните съдилища.** Съгласно чл. 124, ал. 1 от ЗДСл., споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения са подсъдни на административните съдилища или ВАС, като и двете заповеди са елемент от изменение на съдържанието на служебното правоотношение.

*В тази насока е Определение № 666/18.01.2017 г. по адм. дело № 13941/2016 г. на ВАС.*

**XXII.9. Годишната оценка за изпълнение на длъжността и формулярът за корекция на годишната оценка за изпълнение на длъжността не са административни актове.** Целта на оценяването е да създаде условия за ефективно управление на изпълнението на административното звено и да оцени приноса на всеки служител за постигане на служебните цели, като същевременно не засяга правата на държавните служители, регламентирани в чл. 38 – 43 ЗДСл. Засягането на правата на служителя би настъпило с издаване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение при условията на чл. 107, ал. 2 ЗДСл – поради получена възможно най-ниска годишна оценка на изпълнение на длъжността.

*В тази насока е Определение № 2184/26.02.2015 г. по адм. дело № 9129/2014 г. на ВАС.*

*Идентична е и преценката за недопустимост на жалбата на основание чл. 159, т. 1 АПК на държавен служител срещу протокол за тримесечна оценка за определяне на допълнително възнаграждение за постигнати резултати по Определение № 11977/10.10.2017 г. по адм. дело № 10967/2017 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила Определение № 5502/07.08.2017 г. по адм. дело № 8483/2017 г. на АССГ.*

**XXII.10 Спорът за допълнително възнаграждение по смисъла на чл. 67, ал. 7, т. 5 ЗДСЛ., е спор по смисъла на чл. 124 ЗДСл. Заповедта има характер на индивидуален административен акт и подлежи на оспорване по реда на АПК.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*В тази насока е Определение № 14375/27.11.2017 г. по адм. дело № 1186/2017 г. на ВАС.*

**XXII.11. Преценката на органа по назначаването на кои длъжности да преназначи служителите е изцяло по целесъобразност и на подлежи на съдебен контрол, тъй като в рамките на нормативно определената численост на администрацията при увеличаване на щатните бройки и предвид необходимостта от разпределяне на задълженията между отделните дирекции, органът по назначаването по целесъобразност преназначава служителите на закритата администрация**

*В тази насока е Определение № 5030/05.05.2015 г по адм. дело № 12064/2014 г. на ВАС, оставено в сила с Определение № 8388/07.07.2015 г. по адм. дело № 7183/2015 г. на петчленен състав на ВАС.*

**XXII.12. Заповед на органа по назначаването за промени в състава на дисциплинарния съвет по чл. 95 ЗДСл в съответна администрация няма характер на индивидуален административен акт.**

*В тази насока е Определение № 74/22.04.2014 г. по адм. дело № 25/2014 г. на Административен съд – Видин.*

**Недопустими поради липса на предмет са и производствата по жалби на държавни служители срещу различни заповеди, представляващи отделни етапи от дисциплинарното производство.**

*В тази насока: Определение № 273/11.01.2017 г. по адм. дело № 129/201г. на ВАС, Определение № 14311/24.11.2017 г. по адм. дело № 12735/2017 г.*

## **XXIII. ЗАКОН ЗА МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове, за които е издаден или не е издаден нарочен писмен акт от придружаващите ги действия на компетентните органи във връзка с изпълнението на тези актове, както и от административните актове, осъществени чрез действия. Констатирани са и спорове досежно обема на компетентност на съда за контрол върху етични правила за поведение, както и върху необходимостта от предприемане на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

конкретни административни мерки, както и върху вида и размера на наложени административни наказания предвид принципа за съразмерност.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXIII.1. Писменото разпореждане по чл. 64, ал. 1 ЗМВР следва да се разграничава от писменото предупреждение по чл. 65, ал. 1 ЗМВР. При преценка характера на акта, следва да се тълкува съдържанието и в случай, че на адресата е разпоредено извършване или въздържане от определени действия в изпълнение на възложените на полицейски орган функции, следва да се приема, че се касае за разпореждане по чл. 64 ЗМВР, подлежащо на оспорване от адресата му.**

*В този смисъл са Определение № 9667/23.09.2015 г. по адм. дело № 10342/2015 г. на ВАС, пето отделение; Определение № 8447/07.07.2016 г. по адм. дело № 5910/2016 г. на ВАС, пето отделение; определение № 11721/04.10.2017 г. по адм. дело № 10964/2017 г. на ВАС, пето отделение; определение № 13868/13.11.2018 г. по адм.дело № 13240/2018 г. на ВАС, пето отделение.*

**XXIII.2. Задържаното лице има право да обжалва пред съда законността на задържането и предмет на съдебен контрол е ограничаването на правото на свободно предвижване, което може да бъде извършено и без съответна заповед по чл. 72 и сл. ЗМВР.**

*В този смисъл е Определение № 9964/26.07.2017 г. по адм. дело № 7461/2017 г. на ВАС, пето отделение.*

**Но транспортирането в полицейска кола на лице в нетрезво състояние и с кървяща рана до медицински пункт за оказване на медицинска помощ с поставени белезници не представлява „фактическо задържане“, ако поставянето на белезниците се е наложило за гарантиране на сигурността на придружаващите го /Определение № 12521/18.10.2017 г. по адм. дело № 11218/2017 г. на ВАС/.**

**Поставянето на белезници в случай на издадена писмена заповед по чл. 72, ал. 1, т. 1 ЗМВР е във връзка със задържането за изпълнение на заповедта, като на съдебен контрол подлежи заповедта по чл. 72, ал. 1 ЗМВР.**

*В тази насока е Определение № 8877/29.06.2018 г. по адм. дело № 7130/2018 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила Определение №*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*1188/10.04.2018 г. по адм. дело № 923/2018 г. на Административен съд – Варна.*

**XXIII.3. Преценката на полицейския орган при наличие на някоя от хипотезите по чл. 72, ал. 1 ЗМВР дали да задържи лицето за срок до 24 часа подлжи на съдебен контрол с оглед постигане на целите на задържането, като съдът извършва и преценка за съразмерност съгласно чл. 6 АПК.**

*В тази насока са Решение № 8407/30.06.2017 г. по адм. дело № 3927/2016 г. на ВАС, Решение № 8359/20.06.2018 г. по адм. дело № 5152/2017 г. на ВАС.*

**XXIII.4. Актовете по чл. 84, ал. 8 и 9 ЗМВР и съответно мълчаливите откази на полицейските органи за произнасяне с искания по чл. 84, ал. 8 и чл. 84, ал. 9 ЗМВР подлежат на съдебен контрол за законосъобразност пред административните съдилища.**

*Виж: Решение № 4/16.03.2017 г. на Конституционни съд по конституционно дело № 16/2016 г., обн. ДВ бр. 26/2017 г. и последвалото изменение на тези разпоредби в ДВ бр. 97/2017 г.*

*С Решение № 4 от 16.03.2017 г. по к.д. № 16/2016 г. на Конституционния съд е обявена частична противоконституционност на чл. 84, ал. 6 и 8 от ЗМВР именно поради съображения, че актовете по чл. 84, ал. 6 и 8 от ЗМВР са административни и са подчинени на режима на чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ), т. е. следва да има възможност за оспорване на актовете по изземване и връщане на вещта и упражняване на съдебен контрол за законосъобразност върху тях. В чл. 84 от ЗМВР не се съдържа уредба относно обжалваемостта на актовете, издавани по реда и на основанията, визирани в разпоредбата. При това положение и с оглед дефинираната правна природа на актовете по чл. 84, ал. 6 и 8 от ЗМВР в решението на Конституционния съд, правната възможност за обжалването на заповедта по чл. 84, ал. 8 от ЗМВР пред съда следва да бъде обсъдена съобразно конституционното правило на чл. 120, ал. 2 от КРБ.*

Постановена е **противоречива съдебна практика относно правния интерес от оспорване на лицето, от което е иззета вещта (лицето по чл. 84, ал. 9 ЗМВР):**

*Виж: Определение № 4012/28.03.2018 г. по адм. дело № 2298/2018 г. на ВАС и Определение № 8737/28.06.2018 г. по адм. дело № 7203/2018 г. на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Метод за преодоляване на противоречието е уеднаквяване на съдебната практика по тълкувателен път. Предвид поставената цел пред настоящия анализ, не може да бъде изведено правило, подходящо за следване.

**XXIII.5. Заповедите за временно командироване на служители на МВР на основание чл. 181а ЗМВР са индивидуални административни актове .**

Приложение намира Тълкувателно решение № 2/26.02.2014 г. по тълкувателно дело № 2/2013 г. на Общото събрание на съдиите на Първа и Втора колегия на ВАС, съгласно което заповедта по чл. 192а, ал. 1 ЗМВР (отм.) за преместване на държавен служител в системата на МВР при служебна необходимост или при промяна на оперативната обстановка за срок до една година е индивидуален административен акт и подлежи на съдебен контрол.

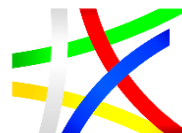
**XXIII.6. При временното преназначаване за срок до една година на служител на МВР по чл. 165 ЗМВР последният има правен интерес за отпращане на искането за спиране изпълнението на заповедта, който не е обусловен от факта дали е подписан или не акт за встъпване в длъжност.**

*В тази насока е Определение № 1610/13.02.2015 г. по адм. дело № 622/2015 г. на ВАС.*

**XXIII.7. Заповедта с правно основание чл. 213, ал. 1 ЗМВР няма за последица отмяна на оспорената заповед за налагане на дисциплинарното наказание в цялост, а по същество се свързва единствено с намаляване срока на същото. Поради това за жалбоподателя продължава да е налице правен интерес от оспорване на заповедта, с която му е наложено дисциплинарното наказание, макар последицие срокът на същото да е бил намален с акт по чл. 213, ал. 1 ЗМВР.**

*Виж Определение № 2897 от 25.02.2020 г. по адм. дело № 1293/2020 г., ВАС.*

**Но заповедта, с която предсрочно е отменено действието на дисциплинарното наказание, е изцяло благоприятна за служителя, независимо от изхода на съдебния спор относно законосъобразността на заповедта за налагане на наказанието, поради което адресатът няма правен интерес да я обжалва.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Виж Определение № 53/27.01.2017 г. по адм. дело № 380/2016 г. на Административен съд – Кюстендил; оставено в сила с Определение № 2313 от 23.02.2017 г. по адм. дело № 2147/2017 г., ВАС.*

**XXIII.8. Възстановяването на длъжност или прекратеното служебно правоотношение водят до липса на правен интерес на искането за отмяна на заповедта за временно отстраняване от длъжност.**

*В този смисъл Определение от 05.06.2018 г. по административно дело № 147/2018 на Административен съд – Русе и Определение № 4193/04.04.2017 г. по административно дело № 10558/2016 г. на ВАС.*

**Има практика на ВАС в обратен смисъл, която приема, че независимо от последвалото дисциплинарно наказание и прекратяване на служебното правоотношение, оспорващият има правен интерес да бъде проверена законосъобразността на заповедта за временно отстраняване от длъжност.**

Механизъм за преодоляване: постановяване на решение по тълкувателен път. Предвид поставената цел пред настоящия анализ, не може да бъде изведено правило, подходящо за следване.

**XXIII.9. Възможността на съда за контрол върху вида и размера на дисциплинарното наказание, когато при определени дисциплинарни нарушения органът има правомощие да избере вида на наказанието и/или размера му е с оглед съразмерността:**

Органът следва да изложи мотиви в оспорената заповед за всички релевантни обстоятелства за определяне на наказанието, като във всички случаи, в които липсват съответни на чл. 206, ал. 2 ЗМВР мотиви е прието, че е налице основание за отмяна на оспорената заповед. */Виж Решение № 12578/19.10.2017 г. по адм. дело № 1851/2017 г. на ВАС/. Липсата на съразмерност обосновава незаконосъобразност – виж Решение № 14697/29.11.2018 г. по адм. дело № 6981/2018 г. на ВАС.*

**XXIII.10. Етичният кодекс за поведение на държавните служители в МВР, утвърден със заповед на министъра на вътрешните работи, подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, като правният интерес на служителите на МВР да го оспорват произтича от факта, че правилата на последния са основание за ангажиране на дисциплинарната отговорност на държавните служители в МВР.**





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**В тази насока** *Определение № 14008 от 14.11.2017 г. по адм. дело № 9688/2017 г. по описа на ВАС, съгласно което Етичният кодекс не съставлява подзаконен нормативен акт, но носи белезите на вътрешноведомствен акт, тъй като въведените с него правила са приложими спрямо държавните служители в МВР. Принадлежността на определен акт към категорията на вътрешноведомствените актове не обуславя непременно извод за липса на годен предмет на оспорване и оттам - за процесуална недопустимост на жалбата (решение на Конституционния съд № 21/26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.).*

**В обратен смисъл е** *Определение № 2422 от 19.02.2014 г. по адм. дело № 1390/2014 г., ВАС, осмо отделение. Съдът е преценил, че за жалбоподателя съществува личен и пряк интерес да оспори Етичния кодекс, но оспорването е недопустимо поради липса на годен за обжалване акт - чл. 159, т. 1 АПК, което се извлича от правната същност на Етичния кодекс, който не е подзаконен нормативен акт, нито друг вид административен акт, подлежащ на оспорване, а съдържа морални норми.*

Механизъм за преодобяване е постановяване на тълкувателно решение. Предвид поставената цел пред настоящия анализ, не може да бъде изведено правило, подходящо за следване.

#### **XXIV. ЗАКОН ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТОТО**

Пропуските, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове от изготвените задължителни становища на компетентните органи по въпроси, касаещи отглеждането и възпитанието на децата, както и анализиране на правния интерес от оспорване на административни актове, издадени в рамките на материята.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXIV.1. Приемният родител няма правен интерес да оспорва заповедта на директора на Дирекция „Социално подпомагане“, с която е наредено ползването на социална услуга „Подготовка на дете за международно осиновяване“ за посоченото в нея дете, настанено за отглеждане при професионално приемно семейство.**

*Виж Определение на ВАС по административно дело № 857/2015 г.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXIV.2. Социалният доклад, предназначен да послужи по дело пред общия съд не е административен акт по АПК.** Такъв доклад по смисъла на чл. 15, ал. 6 от Закона за закрила на детето (ЗЗДет.) се издава при бракоразводно дело, във връзка с родителските права след развода (чл. 59, ал. 6 от Семейния кодекс), като съдът или административният орган уведомяват Дирекция „Социално подпомагане“ по настоящия адрес на детето, която от своя страна изпраща представител, който изразява становище, а при невъзможност изготвя доклад.

*В тази насока Определение № 1387 от 21.03.2014 г. по административно дело № 825/2014 г. на Административен съд – София – град, оставено в сила от ВАС по административно дело № 5953/2014 г.*

## **XXV. ЗАКОН ЗА ЗДРАВНОТО ОСИГУРЯВАНЕ и ЗАКОН ЗА ЗДРАВЕТО**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове и договори от гражданскоправните такива, както и от актовете в хипотеза на чл. 21, ал.5 АПК и тези с уведомителен характер.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочените специални закони, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXV.1. Индивидуалните договори, сключвани между Националната здравноосигурителна каса и изпълнителите на медицинска помощ не са гражданскоправни по своето естество, тъй като не се сключват по взаимно съгласие между равнопоставени лица. Отказът за заплащане на отчетен случай по клинична пътека засяга неблагоприятно правата и интересите на изпълнителя на медицинска помощ, поради което за него е налице правен интерес от търсената защита по съдебен ред. Процесуалното му право на жалба е гарантирано от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България.**

*Виж: Определение № 14599 от 29.11.2017 г. на ВАС, по административно дело № 12374/2017 г.*

**XXV.2. Със заповедта с правно основание чл. 72, ал. 2 ЗЗО се поставя началото на контролно-финансово производство по раздел X на глава II от ЗЗО, поради което тя попада в хипотезата на чл. 21,**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**ал. 5 АПК, като волеизявление, което не е индивидуален административен акт.**

*Виж: Определение 2365 от 05.03.2015 г. на ВАС по административно дело № 2047/2015 г.*

**XXV.3. Известието по чл. 17, ал. 10, предложение първо от Методика за заплащане на дейностите в болничната медицинска помощ не представлява покана по чл. 76а ЗЗО, която по силата на ал. 4 от същия текст подлежи на обжалване по реда на АПК и няма характер на административен акт.**

*Виж: Определение № 10202/05.10.2015 г. по административно дело № 10595/2015 г. на ВАС.*

**XXVI. ЗАКОН ЗА ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА.  
ЗАКОН ЗА БИОЛОГИЧНОТО РАЗНООБРАЗИЕ.  
ЗАКОН ЗА ЧИСТОТАТА НА АТМОСФАРНИЯ ВЪЗДУХ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове от актове на органи за местно самоуправление, които не съдържат властническо волеизявление, както и с произнасяне по допустимостта на жалбата без извършване на съдопроизводствени действия от фазата на окомплектоване на административната преписка:

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочените специални закони, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXVI.1. Решението на Общинския съвет и приетите с него Програма и План за действие с цел подобряване на качеството на атмосферния въздух на територията на общината не съдържат властническо волеизявление.**

*Виж: Определение № 1972/05.10.2018 г. по административно дело № 3006/2018 г. на Пловдивския административен съд, Определение № 819/18.04.2019 г., постановено по административно дело № 903/2019 г. по описа на Административен съд – Пловдив и Определение № 9614/21.06.2019 г., постановено по административно дело № 6249/2019 г. по описа на ВАС, Определение № 1996/10.10.2018 г. по административно дело № 3070/2018 г. на Пловдивския административен съд, оставено в сила с Определение № 16049 от 20.12.2018 г. на ВАС по административно дело № 14184/2018 г.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXVI.2. Произнасянето на съда по допустимостта на жалбата без извършване на съдопроизводствени действия от фазата на окомплектоване с административна преписка по чл. 152 от АПК, е съществено процесуално нарушение /виж Определение № 4407/25.03.2019 г. на ВАС по административно дело № 13504/2018 г./.**

## **XXVII. ЗАКОН ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове от актове на помощни органи, от отговорите в процедура по подаден сигнал, от актовете в хипотеза на чл. 21, ал. 5 АПК и от актове на органи в системата на съдебната власт без властнически правомощия на административни органи.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXVII.1.** Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС) е самостоятелен орган на съдебната власт, създаден по силата на чл. 132а, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), който при осъществяване на правомощията си не действа като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК. **Отказът на ИВСС да извърши проверка по подадения от жалбоподателя сигнал не засяга пряко и непосредствено неговите права и законни интереси и не поражда задължения за него, поради което той няма правен интерес от оспорването.**

*Виж: Определение № 9092/21.07.2016 г. по административно дело № 7014/2016 г. на ВАС.*

**XXVII.2. Отказът на главния инспектор в ИВСС да образува производство за извършване на проверка по реда на чл. 56 – чл. 58 ЗСВ има характер на решение по подаден сигнал по смисъла на чл. 123, ал. 1 АПК и съгласно чл. 124, ал. 2 АПК то не подлежи на оспорване.**

*Виж Определение № 3596/29.03.2016 г. по административно дело № 3453/2016 г. на ВАС, Определение № 3600/29.03.2016 г. по административно дело № 3128/2016 г. на ВАС, Определение № 2845/15.03.2016 г. по административно дело № 2962/2016 г. на ВАС, шесто отделение.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXVII.3. Искането за издаване на разпореждане за връщане на изпълнителното дело на държавен съдебен изпълнител не представлява искане за издаване на административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, поради което не може да се касае и за мълчалив отказ по чл. 58 АПК.**

*Виж: Определение № 14780/09.12.2014 г. по административно дело № 13970/2014 г. на ВАС.*

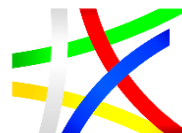
**XXVII.4. Прокуратурата съобразно чл. 136, ал. 3 ЗСВ е единна и централизирана. Съгласно разпоредбата на чл. 143 ЗСВ всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено по-горестоящата прокуратура. Районният прокурор не действа като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, тъй като прокуратурата не е към системата на изпълнителната власт, а е част от съдебната система и е орган на съдебната власт със статут и правомощие по ЗСВ. Освен това не подлежат на съдебно-административен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс действията на съответния орган на съдебната власт по квалификацията на страните в досъдебното производство.**

*Виж: Определение № 3025/18.03.2015 г. по административно дело № 1751/2015 г. на ВАС.*

**XXVII.5. Решението за образуване на дисциплинарно производство попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 АПК, която изрично изключва от категорията на индивидуалните административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове. Актът за образуване на дисциплинарно производство не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 320, ал. 3 ЗСВ.**

*Виж: Определение № 4655/27.04.2015 г. по административно дело № 3580/2015 г. на ВАС, Определение № 13034/26.10.2018 г. по административно дело № 11011/2018 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.6. Съгласно чл. 37, ал. 3 ЗСВ, дейността на съдийската и на прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**професионална етика. Комисията по професионална етика към съответната колегия на ВСС няма самостоятелна правосубектност и не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК, а е помощен орган на съответната колегия и не е овластена да издава индивидуални административни актове, а само такива, които са част от процедурата по издаване на административен акт.**

*Виж: Определение № 10437/07.08.2018 г. по административно дело № 9412/2018 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС, оставен в сила с Определение № 11765/04.10.2018 г. по административно дело № 11708/2018 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.*

**XXVII.7. Актът за насрочване на събеседване с допуснатите кандидати в процедурата за избор на административен ръководител не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 194б, ал. 4 от ЗСВ, който подлежи на съдебно обжалване по силата на изрична законова разпоредба.**

*Виж: Определение № 11788/03.11.2016 г. по административно дело № 12000/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС, оставено в сила с Определение № 740/19.01.2017 г. по административно дело № 14139/2016 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.*

**XXVII.8. Мълчаливият отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК съставлява законно презюмирано отрицателно по съдържание волеизявление от страна на административния орган по отправено до него искане за издаване на административен акт с конкретно предписано съдържание. Т.е. мълчалив отказ по чл. 145, ал. 2, т. 1 АПК във връзка с чл. 58, ал. 1 АПК би бил налице при неизпълнение в сроковете по чл. 57 АПК на задължение на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане. С чл. 132, ал. 2 от Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 56/1991 г.) е уредено правомощието на Висшия съдебен съвет в определени със закон случаи да приема решение за снемане на имунитета на съдия, прокурор или следовател, а условията и редът за отнемането бяха регламентирани в чл. 134 от отменения през 2007 г. Закон за съдебната власт. С изменението на цитираната конституционна разпоредба (ДВ, бр. 85/2003 г.) и последвалата го промяна на чл. 134 ЗСВ (отм.) – ДВ, бр. 29/2004 г., снемането на имунитет на магистрат отпадна от**





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

правомощията на ВСС, който няма вече призната компетентност да се произнася по искания за отнемане на имунитет, поради което бездействието му не представлява мълчалив отказ. **Пленумът и колегиите на ВСС нямат задължение по закон при подадени молба, жалба или сигнал от страна на граждани и организации да издават индивидуални административни актове.**

*Виж: Определение № 11579/01.11.2016 г. по административно дело № 11251/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.9.** Решението на Висшия съдебен съвет, с което е отхвърлено предложението на дисциплинарния състав за спиране на производството по дисциплинарно дело поради преюдициалност на спора по две висящи в съда административни дела, образувани по жалба на същото лице срещу мълчалив и срещу изричен отказ да се уважи молбата му за освобождаване от длъжност, не подлежи на съдебен контрол извън крайния акт на съвета.

*Виж: Определение № 2150/24.02.2016 г. по административно дело № 1730/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.10.** Председателят на Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ към Висшия съдебен съвет не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК. Актовете на председателя на КПЕК не съдържат властническо волеизявление на административен орган, от което да произтичат права и задължения за правните субекти.

*Виж: Определение № 13162/07.12.2015 г. по административно дело № 11633/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС, оставено в сила с Определение № 3687/31.03.2016 г. по административно дело № 3229/2016 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.*

**XXVII.11.** При подадена жалба от адвокат срещу съдия до Комисията по професионална етика към съответния съд, отговорът на комисията до адвоката се явява отговор по подадения от страната сигнал. Разпоредбата на чл. 124, ал. 2 АПК предвижда, че решението, постановено по подаден сигнал, не подлежи на обжалване.

*Виж: Определение № 10498/12.10.2015 г. по административно дело № 8593/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.12.** Конкурсната комисия, провеждаща конкурса за млади прокурори, не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на АПК, а е колективен орган,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**който се определя чрез жребий от Висшия съдебен съвет (ВСС) само по повод провеждането на конкретния конкурс за младши прокурори.** Конкурсната комисия не е овластена да издава административни актове, а само такива, които са част от процедурата по издаване на административен акт.

*Виж: Определение № 10495/12.10.2015 г. по административно дело № 8296/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.13. Комисията по предложението и атестирането (КПА) е помощен орган, който трябва да изготви проект за решение, което следва да бъде взето от ВСС, а актовете, издадени от КПА, не представляват административен акт, годен за обжалване пред съда. На обжалване пред съда подлежи решението на ВСС, като при изследване на неговата законосъобразност се преценяват действията на КПА, но само с оглед крайният акт – решението на ВСС.**

*Виж Решение № 10234 от 21.07.2014 г. (с характер на определение в обжалваната му част) на ВАС по административно дело № 3377/2014 г., оставено в сила с Решение № 15312/17.12.2014 г. по административно дело № 12522/2014 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.*

**XXVII.14. В Закона за съдебната власт не е предвидено колегиите на ВСС да издават нарочни актове по отношение на неklasираните от конкурсната комисия кандидати, поради което и неиздаването на такъв акт не сочи на формиран мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 във връзка с чл. 21, ал. 1 АПК на Съдийската колегия на ВСС, тъй като за последната не е съществувало задължение за произнасяне.**

*Виж Определение № 14138/21.12.2016 г. по административно дело № 8927/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на ВАС.*

**XXVII.15. Участник в процедурата, по отношение на който същата е прекратена, има правен интерес да обжалва решения на основание чл. 160 и чл. 193, ал. 3 ЗСВ във връзка с § 210 ПЗР на ЗИД на ЗСВ/ДВ бр. 62/09.08.2016 г., с които СК на ВСС е преместила и повишила други съдии, също участници в конкурсната процедура, като с последното от тях поради попълване на местата е прекратила гласуването за останалите кандидати, участвали в конкурса за повишаване в длъжност и преместване за заемане на длъжността "съдия", сред които и жалбоподателя.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Виж Определение № 3466/20.03.2018 г. по административно дело № 263/2018 г. петчленен състав от втора колегия на ВАС.*

**XXVII.16. Решението на общинския съвет, с което се номинират кандидати за съдебни заседатели, не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол по реда на административното правораздаване. Доколкото се касае за организационен подготвителен акт, свързан с провеждането на избора на съдебни заседатели и част от процедурата по избирането им, непораждащ самостоятелно и непосредствено правни последици, този акт попада в изключенията по чл. 21, ал. 5 АПК и по тази причина не подлежи на съдебен контрол. Същото е елемент от сложния фактически състав на избора на съдебните заседатели, осъществяващ се при т.нар. „споделена компетентност“. ЗСВ и ЗМСМА не предвиждат право на гражданите сами да претендират включването си в кръга на лицата, предлагани за съдебни заседатели от общинския съвет, респ. да оспорват отпадането си от такъв списък, което на свой ред изключва оспорването от страна на жалбоподателя в тази хипотеза.**

*Виж Определение № 8359/07.07.2015 г. по административно дело № 6764/2015 г. на ВАС.*

**XXVII.17. Заповед на председателя на съответен съд с правно основание чл. 80, ал. 1, т. 1 и ал. 2 ЗСВ, издадена с оглед оптимизиране работата на магистратите в съответния съд и обезпечаване своевременното произнасяне по съдебните дела, не притежава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, нито на общ административен акт по чл. 65 АПК, доколкото няма еднократно действие и не е сред посочените в чл. 128, ал. 1 АПК.**

*Виж Определение № № 12419/20.10.2014 год., постановено по административно дело № 12046 по описа на ВАС за 2014 г.*

**XXVII.18. Текстът на чл. 93, ал. 1 от Закона за съдебната власт, в редакцията му, изм. ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г., изрично възлага на председателя на административния съд да осъществява общо организационно и административно ръководство на съда, като в т. т. 1-17 от същата разпоредба изрично са регламентирани правомощията му, чрез които той осъществява ръководството. В чл. 93, ал. 1, т. 2 ЗСВ е отразено правото и задължението на председателя на административния съд**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**да организира работата на съдиите. Такъв акт на председателя на съда, с който обезпечава работата на съдебния състав, не подлежи на контрол като административен акт.**

*Виж Определение № 228/08.01.2019 г. по административно дело № 14985/2018 г. на ВАС.*

### **XXVIII. ЗАКОН ЗА СЕМЕЙНИТЕ ПОМОЩИ ЗА ДЕЦА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с установяване на правен интерес от оспорване и разграничаване на административните актове от отговорите по подаден сигнал.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXVIII.1. При подаден сигнал от единия родител до сезирания от него директор на Дирекция „Социално подпомагане“ за недобросъвестно получавани семейни помощи от другия родител, отговорът на административния орган по сигнала не подлежи на обжалване по съдебен ред на основание чл. 124, ал. 2 от АПК.**

*Виж Определение № 12336/16.10.2017 г. на ВАС, шесто отделение по административно дело № 9749/2017 г.*

### **XXIX. ЗАКОН ЗА СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на правен интерес от оспорване, от опит за използване на съдебната система за разрешаване на спорове между административни органи.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXIX.1. Съдебното обжалване е средство за решаване на спорове между гражданите и юридическите лица и администрацията, а не между държавни органи или други органи на изпълнителна власт в това им качество - чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно чл. 147, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) право да оспорват**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения.**

*Виж Определение от 28.12.2015 г., постановено по административно дело № 3570/2015 г. от Административен съд – Варна.*

### **XXX. КОДЕКС ЗА СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ**

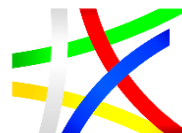
Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове от уведомителните писма за съобщаването им; с контрола за допустимост на съдебното обжалване при въведено задължително такова по административен ред, правилното определяне на предмета на спора и на ответника по делото.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения кодекс, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXX.1. Пенсиите се изменят не с акт на директора на ТП на НОИ, а с акт на длъжностното лице, на което е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в териториалното поделение. Предвид липсата на задължение на директора на ТП на НОИ да извърши промяна на отпуснатата на лицето лична пенсия за осигурителен стаж и възраст, непроизнасянето в срок не формира мълчалив отказ. Чл. 118, ал. 1 КСО предвижда специален ред за обжалване на актовете по този кодекс.**

*Виж Определение № 24/08.02.2017 г. по административно дело № 192/2016 г. Административен съд – Търговище.*

**XXX.2. Контролът по спазване на законодателството в областта на държавното обществено осигуряване е в правомощията на органите, посочени в чл. 107, ал. 2 КСО, но това не означава, че същите са длъжни да издават задължителни предписания при всяко искане на осигуреното лице.** Административните правоотношения, в рамките на които се издават задължителните предписания, се развиват между контролните органи и проверяваните лица - в случая осигурителя, а не между органите на НОИ и лицата, които са ги сезирали с искане, молба или сигнал за издаване на предписания. При това положение липсва право, на което да кореспондира задължение на контролните органи по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО за издаване на задължителни предписания и следователно



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

неиздаването на такива предписания при направено затова искане не представлява отказ по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, който да подлежи на обжалване. **На оспорване по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО подлежат само издадените задължителни предписания, но не и отказите за издаването на такива.**

*Виж Определение № 187/07.09.2017 г. по административно дело № 126/2017 г. Административен съд – Търговище, оставено в сила с Определение № 13719/13.11.2017 г. по административно дело № 12230/2017 г. на ВАС., шесто отделение.*

**XXX.3. Писмо с характер на уведомително такова не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК.**

*Виж Определение № 199/04.09.2018 г. по административно дело № 130/2018 г. Административен съд – Търговище.*

**XXX.4.** Съгласно нормата на чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „а“ от Кодекса за социално осигуряване пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ се подават жалби срещу разпореждания, с които се отказва или неправилно са определени или изменени и спрени пенсиите, добавките и компенсациите към тях. **Абсолютна процесуална предпоставка за провеждане на обжалване пред съд се явява предвиденото задължително обжалване по административен ред пред по–горестоящия административен орган, директора на ТП на НОИ.** В случая не е налице изборност на реда за оспорване, тъй като е налице императивен процесуален ред, регламентиран в специален закон, и обжалването по административен ред е абсолютна процесуална предпоставка за съдебно атакуване на конкретния административен акт.

*Виж Определение № 72 от 28.03.2017 г. по административно дело № 149/2017 г. Административен съд – Перник.*

**XXX.5.** В производството по оспорване по глава X, раздел I от АПК, вр. чл. 118, ал. 3 КСО, на актовете по чл. 98 и чл. 99 КСО, **съдът няма правомощието да определя и изменя размера на пенсията на оспорващия, доколкото естеството им не позволява при съдебната отмяна решаване на въпроса по същество от съда.** След като съдебното решение, на което се позовава жалбоподателят, не представлява изпълнително основание по смисъла на чл. 268, т. 2 АПК, за него е изцяло неприложима уредбата по глава XVII АПК.





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Виж Определение от 01.02.2018 г., постановено по административно дело № 291/2018 г. по описа на АС гр. Варна.*

## **XXXI. КОДЕКС НА ТРУДА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните актове от актовете в рамките на трудово правоотношение и отговорите по подаден сигнал, както и правилното определяне на лицата, засегнати от издадения акт с оглед преценка на интереса от оспорването им.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения кодекс, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXI.1. Работникът няма правен интерес да оспорва акт за налагане на ПАМ по реда на чл. 404 КТ вр. чл. 405 КТ.**

*Виж Определение № 2552/24.02.2014 на ВАС по административно дело № 2104/2014 г.*

*В административното производство по издаване на сочената ПАМ правоотношението възниква и се развива между административния орган и лицето, на което е наложена ПАМ, поради което единствено то има правен интерес да обжалва предписанията.*

**XXXI.2. Съдът не може да задължи Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ) да издаде искания административен акт за издаване на постановление по чл. 405а КТ, тъй като преценката за издаване на постановление по чл. 405а КТ е изцяло в правомощията на административния орган, а по силата на чл. 124, ал. 2 АПК решението на съответния орган по сигнал не подлежи на обжалване пред съда.**

*Виж Определение № 366/12.01.2017 г. по административно дело № 13194/2016 г. на ВАС, шесто отделение.*

**XXXI.3. При постановление по чл. 405а, ал. 2 КТ, с което компетентният орган е обявил съществуването на трудово правоотношение при смърт на работника или служителя, настъпила до установяване на нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ, на работодателя не се издава предписание по ал. 4 (чл. 405а, ал. 5 КТ), а отношенията между страните до издаване на постановлението се уреждат като при действителен трудов договор, ако работникът или служителят е**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**бил добросъвестен при постъпването на работа** (чл. 405а, ал. 3 КТ). Следователно, постановлението по чл. 405а, ал. 2 КТ представлява декларативен индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 2 АПК, с който се констатира (обявява) едно вече възникнало трудово правоотношение, породено от установеното съгласие между страните по него, че работникът или служителят ще предоставя работната си сила, а работодателят ще я ползва за неопределен период от време, прекратен със смъртта на работника или служителя. Декларативните административни актове нямат конститутивен ефект, поради което с тях не се създава подлежащо на изпълнение задължение. Поради това **декларативните индивидуални административни актове не подлежат на изпълнение, в т.ч. и на предварително изпълнение** (преди да е изчерпана възможността за тяхното оспорване). Постановлението, спиране на чието изпълнение е било поискано от работодателя, е издадено на основание чл. 405а, ал. 2 КТ, поради смъртта на работника, настъпила до установяване на нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ. Следователно това постановление е декларативен административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 2 АПК, който не поражда подлежащо на изпълнение изискуемо задължение. Поради това искането за спиране няма предмет (няма какво да бъде спряно).

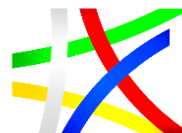
*Виж Определение № 3399 от 21.08.2014 г. по частно административно дело № 2826/2014 г. на Административен съд – Варна, оставено в сила с Определение № 11695/06.10.2014 г., постановено по административно дело № 12292/2014 г., на ВАС с коригиращи мотиви.*

## **XXXII. ЗАКОН ЗА БЪЛГАРСКИТЕ ЛИЧНИ ДОКУМЕНТИ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с правилното определяне на лицата, засегнати от издадения акт с оглед преценка на интереса от оспорване, както и с разграничаване на административните актове от отговорите по подадените сигнали.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXII.1. При подаден сигнал за обявяване на „невалидност“ на лична карта на трето лице поради неправилно вписване на постоянния адрес на това лице на адреса на сигнализатора, отговорът на директора на ОДМВР няма характеристики на**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**индивидуален административен акт, нито лицето подало искането има право на жалба срещу него, тъй като липсва правно призната възможност същото лице да контролира реда и начина на осъществяване на правомощията на полицията във връзка с този сигнал.**

*Виж: Определение № 14520 от 29.11.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13414/2017 г.,*

**XXXII.2. Акт за издаване на лична карта, не засяга пряко лични субективни права и законни интереси на трети лица.**

*Виж Определение № 713 от 21.01.2015 г. на ВАС по адм.д. № 15680/2014 г.*

### **XXXIII. ЗАКОН ЗА ЧАСТНАТА ОХРАНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с правилното определяне на лицата, засегнати от издадения акт с оглед преценка на интереса от оспорване.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXIII.1. При определяне на правния интерес на сдруженията с нестопанска цел да оспорват разпоредби на подзаконов нормативен акт, очертаните с предмета на дейност цели на същото и средствата за постигането им, следва да обосновават наличието на пряк и непосредствен правен интерес от оспорване.**

*Виж Определение № 12335 от 15.11.2016 г. по адм.д. №11899/2016 г. по описа на ВАС.*

### **XXXIV. ЗАКОН ЗА ТУРИЗМА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с правилното определяне на лицата, засегнати от издадения акт с оглед преценка на интереса от оспорване; разграничаване на административния акт от уведомлението за липса на компетентност у сезирания с жалба орган .

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXXIV.1. Уведомяването на лице, подало жалба до административен орган, че същият не разполага с компетенции да извършва проверки по сочените обстоятелства няма характеристиките на административен акт.**

*Виж Определение № 15013 от 7.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13188/2017 г.*

**XXXIV.2. Трето лице, което не е собственик на туристическия обект и не е лице, извършващо дейност в туристическия обект, няма правен интерес да оспорва акт за прекратена основна категория на туристически обект.**

*Виж Определение № 278 от 10.01.2014 г. на ВАС по адм.д. № 16292/2013г.*

**XXXIV.3. При упражнено право на отзив от административния орган и оттегляне на оспорения акт на основание чл. 91, ал. 1 АПК, за жалбоподателя отпада правния интерес от оспорване на акта по съдебен ред.**

*Виж Определение № 10554 от 15.08.2018 г. на ВАС по адм.д. № 8334/2018 г.*

**XXXIV.4. Регистрацията в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти - част от Националния туристически регистър се извършва без издаване на нарочен акт, а чрез вписване в същия и издаване на удостоверение за регистрация. Невписването на заявителя в посочения регистър в срок, формира мълчалив отказ, представляващ допустим предмет на съдебен контрол пред административните съдилища. Въпреки това, вписването на заявителя в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти, дори и след нормативно определения срок, обосновава отпаднал правен интерес на жалбоподателя да иска вече осъщественото вписване.**

*Виж Определение № 3510 от 20.03.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12644/2016 г.*

## **XXXV. ЗАКОН ЗА ХРАНИТЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с правилното определяне на характера на акта.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXV.1. Липсата на изрична законова разпоредба, която да допуска оспорването на актовете по чл. 30, ал. 1, т. 12 и 13 ЗХ сама по себе си не е основание за недопустимост на оспорването. Предписание за извършване на хигиенни мероприятия има характер на индивидуален административен акт.**

*Виж Определение № 3977 от 8.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 1358/2015г., Определение № 6151 от 25.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 4978/2016 г.*

## **XXXVI. ЗАКОН ЗА АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗИ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с правилното определяне на правния интерес от оспорване, с възможността да се разграничи оспорване на административен акт от оспорване на съдържанието на документ, както и да се очертаят характеристиките на фикцията на мълчаливия отказ.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXVI.1. Формирането на мълчалив отказ е само в хипотеза на отправено искане до компетентния орган. При делегирани правомощия на друг орган, изтичането на срок за произнасяне по заявлението, входирапо пред некомпетентния, не обосновава извод за формиран мълчалив отказ.**

*Виж Определение № 13324 от 6.11.2014 г. на ВАС по адм.д. № 3450/2014 г. - съдът е приел, че липсва мълчалив отказ на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, по подаденото от дружеството заявление за вписване на промяна в обстоятелствата в издадения лиценз, тъй като министърът е делегирал правомощията си на друг орган.*

**XXXVI.2. При отмяна от органа на местно самоуправление на обжалвано решение на общинския съвет за промяна на общинската транспортна схема по допълнителните линии от Общинската транспортна схема, липсва допустим предмет на съдебен контрол.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Виж: Определение № 1883 от 12.02.2018 г. на ВАС по адм.д. № 250/2018 г.*

**XXXVI.3. Допустимостта на оспорването на заповед за прилагане на принудителна административна мярка (ПАМ) по чл. 106а, ал. 1, т. 1 и т. 4 от Закона за автомобилните превози (ЗАвТП) "спиране от движение за срок от шест месеца" на лек автомобил е обусловена от доказания правен интерес на жалбоподателя.**

*Виж Определение № 12066 от 9.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 12175/2018 г.,*

**XXXVI.4. При оспорване на общ административен акт, какъвто се явява заповед на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, с която са определени реда и условията за разпределението и контрола по използването и отчитането на многостранните ЕКМТ/СЕМТ разрешителни за международен превоз на товари по шосе, правният интерес на сдружения с нестопанска цел да ги оспорват, се обуславя не само от предмета на същото, но и наличието на непосредствено засягане с оглед качеството на адресат на общия акт.**

*Виж Определение № 3303 от 25.03.2015 г. на ВАС по адм.д. № 2251/2015 г.*

**XXXVI.5. Собственикът на автомобила има правен интерес да оспорва принудителната административна мярка по чл.106а от Закона за автомобилните превози, независимо, че не е вписан като адресат на акта.**

*Виж: Определение № 6100 от 8.05.2014 г. на ВАС по адм.д. № 5722/2014 г.*

**XXXVI.6. Разрешението за международен превоз на товари с автомобилен транспорт съставлява официален документ, материализиращ изявление на овластен от закона орган относно съществуването на факти с правно значение (т.е. удостоверителен административен акт). Оспорването на този акт като неистински поради липса на задължителен реквизит, представлява оспорване на неговото съдържание (т.е. материалната му доказателствена сила). Съгласно чл. 81, ал. 2 АПК, оспорването на съдържанието на документ може да се извърши единствено по административен ред в рамките на контролно-отменително производство пред горестоящия**





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**орган, но не и чрез обжалване или искане за допълване/поправка в самостоятелен съдебно-административен процес.**

*Виж Определение № 4787 от 16.04.2018 г. на ВАС по адм.д. № 3798/2018 г.*

**XXXVI.7. Правото на оспорване не е средство за защита на всяко фактическо отношение, а само на това, което законът е регламентирал. Когато ползването на автомобил от определено лице не е по силата на законово установен юридически факт, за него не е налице правен интерес от оспорване на мярката.**

*Виж Определение № 4242 от 26.03.2014 г. на ВАС по адм.д. № 3029/2014 г.*

### **XXXVII. ЗАКОН ЗА ДВИЖЕНИЕ ПО ПЪТИЦАТА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаването на административните актове от уведомителните писма с информативен характер, от актовете за установяване на административни нарушения, от фактическите действия на административните органи; с правилното определяне на правния интерес от оспорване, както и с определяне на предмета на спора в хипотеза на формиран мълчалив отказ или при реализирано право на контрол за законосъобразност по административен ред.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXVII.1. Писмо с информативен характер /например: за предаване на автомобил в сектор „ПП“ при ОД на МВР на отговорно пазене до установяване на собствеността върху него; за осъществен съдебен контрол върху наказателно постановление и оставянето му сила; за указан нормативен ред за извършване на определена дейност и прочие/, няма характер на индивидуален административен акт.**

*Виж Определение № 5585 от 24.04.2014 г. по адм.д. № 466382014 г. по описа на ВАС, Определение № 9411 от 17.07.2017 г. по адм.д. № 4518/2017 г. по описа на ВАС, Определение № 3727 от 22.03.2018 г. по адм.д. № 261282018 г. по описа на ВАС, Определение № 899 от 23.01.2018 г. по адм.д. №1433882017 г. по описа на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XXXVII.2. Актът за установяване на административно нарушение (АУАН) няма самостоятелно правно значение, поради което не засяга пряко и непосредствено интересите на адресата си.** АУАН не съдържа властническо волеизявление, което едностранно да поражда или да е в състояние да породи промени в правната му сфера, липсва и разпоредителна част, която да го обвързва и задължава да се съобрази с отразените в него факти. След като АУАН не поражда непосредствени правни последици (още по-малко такива, които да са осъществими принудително), същият няма правопрекратяващо, правоизменящо или правопогасяващо действие по отношение правата и законните интереси на лицата. Бидейки част от процедурата по ангажиране на административнонаказателната отговорност за допуснати нарушения на ЗДвП, съществуването на отразените в АУАН факти могат да бъдат оспорени чрез възражения пред административнонаказващия орган (чл. 44 от ЗАНН) или в рамките на производството по Глава III, Раздел V от ЗАНН при обжалване на издадено наказателно постановление.

*Виж Определение № 12279 от 14.11.2016 г. по адм.д. № 12277/2016 г. по описа на ВАС, Определение № 12531 от 21.11.2016 г. по адм.д. № 12279/2016 г. по описа на ВАС, седмо отделение.; Определение № 12279 от 14.11.2016 г. по адм.д. № 12277/2016 г. по описа на ВАС.*

**XXXVII.3. По нередовно подадено заявление не е започнал да тече срок за издаване на удостоверение, поради което и не е формиран мълчалив отказ на административния орган, който да е предмет на обжалване пред съда.**

*Виж Определение № 13666 от 10.11.2017 г. по адм.д. № 12368/2017 г. по описа на ВАС.*

**XXXVII.4. Съгласно разпоредбата на чл. 98, ал. 2, предложение последно от АПК, ако жалбата или протестът са отхвърлени, на оспорване подлежи първоначалния административен акт. Подадената срещу акта на горестоящия административен орган жалба е недопустима.**

*Виж Определение № 1056 от 24.01.2018 г. по адм.д. № 479/2018 г. по описа на ВАС.*

**XXXVII.5. Съгласно разпоредбата на чл. 167, ал. 2, т. 2 от ЗДвП службите за контрол, определени от кметовете на общините използват техническо средство за принудително задържане на пътното превозно средство, за което не е заплатена дължимата**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**такса за паркиране по чл. 99, ал. 3 от ЗДвП, до заплащане на таксата и на разходите по прилагане на техническото средство. ЗДвП не предвижда съставяне на акт в писмена форма за прилагане на мярката чл. 167, ал. 2, т. 2 от ЗДвП. Но това не пречи правото на лицата с правен интерес да оспорват мярката наложена чрез действие по принудително задържане на ППС.**

*Виж Определение № 12232 от 11.10.2018 г. по адм.д. № 10601/2018 г.*

**XXXVII.6. Регистрационният талон на МПС не е титул за собственост, а е документ, установяващ факта на регистрация като административно разрешение за превозното средства да участва в пътното движение по смисъла на § 2, т. 4 от ДР на Наредба № I-45 от 24.03.2000 г.**

*Виж Определение № 6100 от 08.05.2014 г. по адм.д. № 5722/2014 г. по описа на ВАС.*

**XXXVII.7. Не е фактическо действие задължението на органа за волеизявление (за издаване на административен акт), както и за изявление (за удостоверяване на факти и обстоятелства). Отказът да се извърши изявление е или административен акт или отказ за административнопроизводствено действие, затова защитата срещу него е посредством оспорване на административните актове или по реда на чл. 197 и сл. АПК. Осъдителен иск по чл. 256 - чл. 257 АПК в този случай е недопустим.**

*Виж Определение № 6151 от 27.05.2015 г. по адм.д. № 3463/2015 г. по описа на ВАС - непроизнасянето по искането за подмяна на български личен документ по смисъла на чл. 1, ал. 5, т. 2, във вр. с § 1, т. 1 ДР на ЗБЛД не може да бъде квалифицирано като бездействие по смисъла на чл. 256 – чл. 257 АПК, т.к. касае правно действие, волеизявление.*

**XXXVII.8. Правото на оспорване не е средство за защита на всяко фактическо отношение, а само на това, което законът е регламентирал. Ако ползването на автомобил от едно лице не е по силата на законово установен юридически факт, за него не е налице правен интерес от оспорване на мярката, засягаща единствено правната сфера на собственика.**

*Виж Определение № 16038 от 28.12.2017 г. по адм.д. № 14277/2017 г. по описа на ВАС.*

**XXXVII.9. Прекратяването на регистрацията на автомобил рефлектира върху правната сфера на собственика на автомобила,**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**който по силата на административната мярка по чл. 171, т. 2а от ЗДвП се лишава от правото на свободно ползване на собствеността си за определения от административния акт срок. Вписването на управителя на дружеството като адресат на акта не променя този извод.**

*Виж Определение № 665 от 17.01.2018 г. по адм.д. № 14645/2017 г. по описа на ВАС, Определение № 179 от 08.01.2018 г. по адм.д. № 14396/2017 г. по описа на ВАС.*

### **XXXVIII. ЗАКОН ЗА ЧУЖДЕНЦИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаването на административните актове от уведомителните писма с информативен характер и от производствените актове по движение на процедурите; с правилното определяне на правния интерес от оспорване, както и с определяне на предмета на спора в хипотеза на формиран мълчалив отказ, с правилно прилагане на материалния закон в хипотеза на нормативна забрана за оспорване на актове по съдебен ред.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXVIII.1. При отмяна на наложена принудителна административна мярка по чл. 44 от Закона за чужденците в Република България – „експулсиране“, молителят няма правен интерес да иска спиране на допуснато предварително изпълнение на мярката.**

*Виж Определение № 7302 от 29.05.2014 г. по адм.д. № 6945/2014 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.2. Спирането на едно административно производство се осъществява с нарочен акт, но този акт не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК. Този акт е производствен – по движението на производството. С него не се засягат субективни материални права или законни интереси, тъй като той няма за предмет регулирането на такива права. С него се обективира волята на органа да наложи временно забрана за извършване на производствени действия. С оглед този предмет на**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**акта, с който органът спира административното производство, той е акт по смисъла на чл. 21, ал. 5 АПК. Но тъй като чрез спирането органът отлага неопределено във времето издаването на искания акт и това влияе негативно на субективните права и законни интереси на лицето, сезирало с искане органа, а и би довело обективно до неспазване на законово установените срокове за издаване на искания акт, законодателят изрично е предвидил възможността този акт да подлежи на съдебен контрол – чл. 54, ал. 5 АПК.**

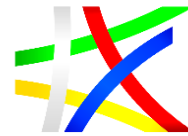
*Виж Определение № 5364 от 28.04.2017 г. по адм.д. № 3714/2017 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.3. Разпоредбата на чл. 10а, ал. 4 ЗЧРБ (ДВ, бр. 97/2016 г.) съставлява предвиденото в чл. 120, ал. 2 от Конституцията изключение от общата клауза за обжалваемост на административните актове.** В т. 1 от Решение № 14 от 4.11.2014 г. по конст. дело № 12/2014 г. на Конституционния съд изрично се подчертава, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава правото на законодателя по изключение, при спазване на изискванията за съразмерност, включително задължителните за страната международни стандарти за достъп до съдебна защита, със закон да предвиди необжалваемост пред съд на изрично посочена категория административни актове, само когато това е необходимо за опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси, като осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика.

При преценка допустимостта на жалбата срещу отказ за издаване на виза за дългосрочно пребиваване, съдът трябва да вземе предвид фактическите твърдения на жалбоподателя за установяване и семеен живот на територията на Република България, дори и в жалбата да липсва конкретно позоваване на разпоредбата на чл. 8 от ЕКПЧ, който касае правото на семеен живот.

*Виж Определение № 11254 от 25.09.2018 г. по адм.д. № 10584/2018 г., Определение № 10158 от 25.07.2018 г. по адм.д. № 7669/2018 г. по описа на ВАС; Определение № 13723 от 08.11.2018 г. по адм.д. № 12412/2018 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.4. В чл. 21е, т. 5 от ЗЧРБ е предвидено, че директорът на дирекция „Миграция“ или оправомощено от него длъжностно**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**лице, прекратява производството, когато кандидатът не предостави в указания срок допълнително изискани данни или документи и не посочи уважителни причини за това. Регламентираният в чл. 21г, ал. 3 от ЗЧРБ срок за издаване на решението, с което се предоставя или отказва статут на лице без гражданство започва да тече, считано от датата на отстраняване на нередността на заявлението. По отношение на нередовно заявление, срок за произнасяне на органа по същото, не тече.**

*Виж Определение № 15088 от 06.12.2018 г. по адм.д. № 13889/2018 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.5. Проверката за допустимостта на жалбата се извършва по реда на нормативното подреждане на хипотезите в АПК. Проверка за правен интерес по чл. 159, т. 4 АПК може да се извършва едва при наличието на предмет на съдебен контрол по чл. 159, т. 1 АПК.**

*Виж Определение № 660 от 17.01.2018 г. по адм.д. № 13110/2017 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.6. Писмо с информативен характер няма характер на индивидуален административен акт.**

*Виж Определение № 843 от 22.01.2018 г. по адм.д. № 11998/2017 г. по описа на ВАС.*

**XXXVIII.7. Съгласно чл. 44, ал. 9 от ЗЧРБ, по изключение, при наличието на обстоятелствата по ал. 6 на придружените малолетни или непълнолетни лица се издава заповед за принудително настаняване в специален дом със срок до три месеца. При вписване в заповедта за настаняване на чужденец като адресат единствено на пълнолетно лице, придружаващо друго непълнолетно, последното има правен интерес да оспорва тази заповед.**

*Като изоставена следва да се приеме практиката на съда в обратен смисъл - Определение № 13205 от 6.12.2016 г. на ВАС по адм.д. № 13179/2016 г., седмо отделение, Решение № 15677 от 19.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 8129/2017 г., седмо отделение, Решение № 15682 от 19.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 9763/2017 г., седмо отделение, Решение № 552 от 17.01.2017 г. на ВАС по адм.д. № 11893/2016 г., седмо отделение, Определение № 2182 от 21.02.2017 г. на ВАС по адм.д. № 1323/2017 г., седмо отделение., Решение № 7704 от 19.06.2017 г. на ВАС по адм.д. № 2595/2017 г., седмо отделение и др.*





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Като непротиворечива и подходяща за следване практика на ВАС:  
Определение № 10876 от 18.10.2016 г. по адм.д. № 9836/2016 г. по описа на ВАС, седмо отделение, Определение № 12363 от 15.11.2016 г. по адм.д. № 12566/2016 г. по описа на ВАС, седмо отделение, Определение № 2732 от 06.03.2017 г. по адм.д. № 985/2017 г. по описа на ВАС, седмо отделение.,  
Определение № 7025 от 05.06.2017 г. по адм.д. № 6028/2017 г. по описа на ВАС, седмо отделение и др.*

### **XXXIX. ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаването на правния интерес от оспорване от опита за използване на съдебната система за решаване на спорове между административни органи; с правилното определяне на характера на акта; с разграничаване на регулацията в сферата на специалните надзорни правомощия от регулацията на гражданското правоотношение между страните.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XXXIX.1. Случаите, в които законодателят е допуснал административен орган да оспори акт на друг такъв орган са изрично нормативно регламентирани /чл. 215, ал. 5 от Закона за устройство на територията, чл. 45, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация/. Извън тях, общото правило на чл. 147, ал. 1 АПК сочи, че правото на оспорване принадлежи само на гражданите и организациите, по смисъла на § 1, т. 2 АПК, чиито права или законни интереси са нарушени или застрашени.**

*Виж Определение № 12815 от 29.10.2014 г. по адм.д. № 12553/2014 г. по описа на ВАС - председателят на Комисията за защита на потребителите няма правно осигурена възможност да оспори решение на министъра на икономиката и енергетиката, с което е отменена негова заповед, Определение № 10568 от 1.08.2014 г. на ВАС по адм. д. № 7635/2014 г.*

**XXXIX.2. Акт на инспектор в Комисията за защита на потребителите, с който се възлагат задължителни предписания за отстраняване на нарушения на закона /който може да е обективизиран и в констативен протокол/ е индивидуален административен акт по**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК и при липсата на изрична законова забрана за неговото оспорване по съдебен ред, липсва процесуална пречка за допустимост на съдебното производство по чл. 159, т. 1 АПК.**

*Виж Определение № 1291 от 05.02.2015 г. по адм.д. № 15819/2014 г. по описа на ВАС, Определение № 9597 от 29.08.2016 г. по адм.д. № 8004/2016 г. по описа на ВАС, Определение № 15563 от 18.12.2017 г. по адм.д. № 13753/2017 г. по описа на ВАС, Определение № 887 от 22.01.2018 г. на ВАС по адм. д. № 14751/2017 г.*

Акт на инспектор в Комисията за защита на потребителите, с който се възлагат задължителни предписания за отстраняване на нарушение на закона следва да се разграничава от актове на тези органи по чл. 21, ал. 5 от АПК, които се издават като част от процедурата по контрол по ЗЗП и не подлежат на самостоятелна проверка за законосъобразност от съда.

*Виж Определение № 10611 от 17.08.2018 г. на ВАС по адм. д. № 6061/2018 г.*

**XXXIX.3. Комисията за защита на потребителите е специализиран административен орган, който има контролни правомощия по редица нормативни актове, които съдържат уредбата на правата на потребителите, задълженията на търговците, съставите на административните нарушения и предвидените за тях ПАМ и санкции, налагани от КЗП. Преценката съществуват ли основания за издаване на заповед за налагане на ПАМ, съответно за издаване на НП за налагане на санкция, е в рамките на дискрецията на органа и не подлежи на контрол за законосъобразност. Предмет на съдебно обжалване могат да бъдат административните актове и наказателните постановления, като легитимирани да ги обжалват са лицата, чиито права и законни интереси са засегнати. Дори и да бъде издаден такъв акт, той не дава регулация на гражданското правоотношение между страните /търговеца и потребителя/ и не рефлектира пряко и непосредствено в правната сфера на потребителя, сезирал комисията.**

*Виж Определение № 8491 от 22.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 6839/2018 г.*



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

## **XL. ЗАКОН ЗА МАРКИТЕ И ГЕОГРАФСКИТЕ ОЗНАЧЕНИЯ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаването административните актове от актовете по чл. 21, ал. 5 АПК; определяне на предмета на спора при нормативно регламентиран нарочен ред за оспорване на актовете на нарочен специализиран орган.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XL.1. Заповедта по чл. 54, ал. 2 ЗМГО (отм.) е със спомагателен характер и се изисква като част от документацията за регистрация на географско означение пред Патентното ведомство. По силата на чл. 21, ал. 5 АПК, тя не подлежи на обжалване нито по административен, нито по съдебен ред.**

*Виж Определение № 5574 от 24.04.2014 г. по адм.д. № 16852/2013 г. по описа на ВАС, седмо отделение, оставено в сила с Определение № 11342 от 29.09.2014 г. на ВАС по адм.д. № 10899/2014 г., петчленен състав, Решение № 6873 от 8.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 357/2016 г., петчленен състав, с което е обезсилено Решение № 8879/21.07.2015 г., постановено по адм.дело № 12508/2014 г. по описа на ВАС, седмо отделение и е прекратено производството по делото.*

**XL.2. Законът за марките и географските означения (ЗМГО отм.) предвижда специален ред за административен и съдебен контрол на актовете, издавани от Патентно ведомство.**

*Виж Определение № 7391 от 2.06.2014 г. на ВАС по адм.д. № 6718/2014 г., Определение № 7751 от 9.06.2014 г. на ВАС по адм. д. № 6524/2014 г., седмо отделение, Определение № 5362 от 13.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 2764/2015 г., седмо отделение., Определение № 9176 от 31.07.2015 г. на ВАС по адм. д. № 7866/2015 г.*

Трети заинтересовани лица, в т. ч. собственици на идентична марка, не са страна в административното производство по проверка на регистрацията. Ако третото лице счита, че правата му върху марката са засегнати от регистрацията на другата търговска марка, може да ги защити като упражни собственото си право да сезира компетентния орган по реда на чл. 26, ал. 3 ЗМГО отм.

Съгласно чл. 26, ал. 5, т. 1 от ЗМГО отм., искане за заличаване по чл. 26, ал. 3, т. 1 от ЗМГО отм. може да се подаде от лицата по чл. 38б, ал. 1 от



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗМГО отм., които не са упражнили правото си да подадат опозиция по чл. 386 от ЗМГО отм. или опозицията им е отхвърлена като недопустима. Ако частният жалбоподател е упражнил правото си да подаде опозиция по чл. 386 от ЗМГО, която е разгледана по същество и е отхвърлена като неоснователна, той не попада сред активно легитимираните в чл. 26, ал. 5, т. 1 от ЗМГО лица да инициират производство по заличаване на марката след евентуалната ѝ регистрация.

С изменението на чл. 26, ал. 4 ЗМГО (отм.), редакция към Държавен вестник, бр. 43 от 20.05.2005 г., правомощието на Патентното ведомство служебно да заличи регистрация на търговска марка е ограничено единствено до регистрация в нарушение на чл. 11 ЗМГО, не и на основание нарушение на чл. 12 ЗМГО.

## **XLI. ЗАКОН ЗА ФИЛМОВАТА ИНДУСТРИЯ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаването на административните актове от актовете в процедура по възникване на трудово правоотношение, с анализиране на правния интерес от оспорване.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLI.1.** Изпълнителна агенция "Национален филмов център" е администрация към Министъра на културата, юридическо лице със седалище гр. София. Агенцията се ръководи и представлява от изпълнителен директор, който се назначава от министъра на културата, след конкурс за срок от пет години. Компетенциите на изпълнителния директор са разписани в чл. 7 от ЗФИ. **След като конкурсът съставлява основание /юридически факт/ за възникване на трудово правоотношение, то постановените във връзка с провеждането му актове обективират правни действия на работодател по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на КТ, но не и едностранни волеизявления на административен орган при осъществяване на дейност на изпълнителна власт по смисъла на чл. 21 от АПК.**

*Виж Определение № 4610 от 24.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 4234/2015 г.*

**XLI.2.** Разпореждането за допускане на предварително изпълнение на акт може да се обжалва от страната, срещу която е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**допуснато предварителното изпълнение, страната, която има задължение предварително да изпълни акта, но не и от трети лица.**

*Виж Определение № 9183 от 31.07.2015 г. на ВАС по адм.д. № 8387/2015 г. - актът, с който е определен за финансиране по чл. 30, ал. 4 ЗФИ проектът на дружество „X“ не е издаден спрямо частния жалбоподателя, поради което дружество „Y“ не може да обжалва разпореждането за допускане на предварително изпълнение на този акт.*

**XLI.3. Подлежащите на оспорване заповеди в производството по отпускане на целеви финансови средства след провеждане на конкурс са посочени в чл. 30, ал. 9 от Закона за филмовата индустрия (ЗФИ). Акт за определяне на дати за провеждане на конкурсни сесии в ИА "НФЦ" не е от тях, както и не представлява такъв по ал. 4 и 6 или отказ по ал. 7 на чл.30 ЗФИ, поради което и не се явява годен предмет на съдебен контрол.**

*Виж Определение № 6089 от 19.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 5480/2016 г., Определение № 5489 от 10.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 2676/2016 г.*

**XLI.4. Всеки участник може да оспорва заповедта с правно основание чл. 30, ал. 4 от ЗФИ, с която той не е допуснат до финансиране, но не и заповедите, с които са допуснати до финансиране проекти на други кандидати, които в процедурата по оценяване са достигнали минимума точки. Актовете с правно основание чл. 30, ал. 4 от ЗФИ са резултат от оценъчната дейност на Националната художествена комисия, като участниците в конкурса могат да оспорват актовете, с които те се засягат, а това са актовете, с които те не са допуснати до финансиране.**

*Виж Определение № 4344 от 21.04.2015 г. на ВАС по адм.д. № 3605/2015г., Определение № 8750 от 15.07.2015 г. на ВАС по адм.д. № 8143/2015 г., седмо отделение, Определение № 9104 от 28.07.2015 г. на ВАС по адм.д. № 8511/2015 г., седмо отделение, Определение № 9923 от 28.09.2015 г. на ВАС по адм.д. № 10921/2015 г., седмо отделение, Определение № 12074 от 13.11.2015 г. на ВАС по адм.д. № 12490/2015 г., седмо отделение, Определение № 5620 от 11.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 4457/2016 г., седмо отделение, Определение № 6972 от 10.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 6245/2016 г., седмо отделение, Определение № 12525 от 21.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 10941/2016 г., седмо отделение.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

## **XLII. ЗАКОН ЗА ТЕХНИЧЕСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ПРОДУКТИТЕ**

Няма установена съдебна практика за прекратяване на производството на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК.

## **XLIII. ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с определяне на правния интерес от оспорване на административните актове, с определяне на характера на акта при създадена нова нормативна регламентация, уреждаща материята и при липса на изрично предвидена нормативна възможност за обжалването му по съдебен ред в новия процесуален закон; с разграничаването на административните актове от актовете по уведомяване, както и от актовете в процедурата по изпълнение на първите; от актовете по управление на програмите, от актове, представляващи част от процедура, от актовете на помощните органи.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLIII.1. Съобразяване приложението на новия нормативен акт спрямо висящите правоотношения при правилно приложение на преходните и заключителни разпоредби на закона, регламентиращи действието му спрямо заварени производства и процедури.**

*Виж: Определение № 5269 от 4.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 2680/2016 г. - На 22.12.2015 г. в Държавен вестник, бр. 101, е публикуван Законът за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Съгласно § 10, ал. 2 от ПЗР на този закон, образуваните до влизането в сила на този закон съдебни производства по жалби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по реда на чл. 27, ал. 1 и ал. 5 - 7. Образуваните до влизането в сила на този закон гражданскоправни производства по искиви молби срещу изявления за финансови корекции на ръководителя на управляващия орган се довършват по досегашния ред.*

**С оглед на действащата към настоящия момент нормативна уредба, актовете, с които се определят финансови корекции в процедури по**





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**предоставяне на безвъзмездна финансова помощ със средства от ЕСИФ подлежат на съдебен контрол за законосъобразност по реда на посочения закон.**

*В същия смисъл: Определение № 5608 от 11.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 5156/2016 г., седмо отделение, Определение № 7797 от 27.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 6096/2016 г., седмо отделение, Определение № 8048 от 30.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 7149/2016 г., седмо отделение, Определение № 10759 от 14.10.2016 г. на ВАС по адм.д. № 9807/2016 г., седмо отделение, Определение № 11074 от 20.10.2016 г. на ВАС по адм.д. № 11176/2016 г., седмо отделение, Определение № 125 от 6.01.2017 г. на ВАС по адм.д. № 11920/2016 г., седмо отделение, Определение № 3738 от 27.03.2017 г. на ВАС по адм.д. № 3129/2017 г., седмо отделение., Определение № 14192 от 22.12.2016 г. на ВАС по адм.д. № 11759/2016 г., седмо отделение., Определение № 9610 от 19.07.2017 г. на ВАС по адм.д. № 7658/2017 г., седмо отделение, Определение № 15672 от 19.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13184/2017 г., седмо отделение, Определение № 15860 от 21.12.2017 г. на ВАС по адм.д. № 13399/2017 г., седмо отделение, Определение № 12789 от 23.10.2018 г. на ВАС по адм.д. № 10615/2018 г., седмо отделение.*

**XLIII.2. Отсъствието на нарочна уредба по въпроса за оспорването на волеизявленията по раздел II, глава V от ЗУСЕСИФ относно верифицирането на разходи не изключва административноправния им характер и предвидения в ЗУСЕСИФ ред за съдебна защита (АПК) по спорове от разглежданата материя. Приложение намира общата клауза на чл. 120 от Конституцията на Република България.**

*Виж Определение № 11854 от 4.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 11785/2016 г., Определение № 10131 от 25.07.2018 г. на ВАС по адм.д. № 7107/2018 г., седмо отделение*

*Към настоящия момент непълнотата е преодоляна с разпоредбата на чл. 64, ал. 4 ЗОДОВ, който предвижда оспорване на отказите за верификация на средства от ЕСИФ по реда на АПК.*

**XLIII.3. Актът на ръководителя на управляващия орган, с който уведомява бенефициера, че ще му бъде определена финансова корекция има информационен характер и не подлежи на съдебен контрол.**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

*Виж Определение № 12500 от 18.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 10889/2016 г., Определение № 3978 от 30.03.2017 г. на ВАС по адм.д. № 14542/2016 г.*

**XLIII.4. Поканата за доброволно изпълнение няма характер на административен акт.**

*Виж: Определение № 14311 от 27.12.2016 г. на ВАС по адм.д. № 8832/2016 г., Определение № 841 от 22.01.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14342/2017 г., Определение № 1957 от 13.02.2018 г. на ВАС по адм.д. № 1070/2018 г.*

**XLIII.5. Актът за регистриране на нередност няма характер на индивидуален административен акт.**

*Виж: Определение № 2796 от 8.03.2017 г. на ВАС по адм.д. № 14574/2016 г., Определение № 7381 от 20.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 4495/2016 г., седмо отделение, Решение № 1106 от 27.01.2017 г. на ВАС по адм.д. № 6398/2016 г., седмо отделение, Решение № 1190 от 31.01.2017 г. на ВАС по адм.д. № 6985/2016 г., седмо отделение, Решение № 10339 от 7.08.2017 г. на ВАС по адм.д. № 8568/2016 г., седмо отделение,*

**XLIII.6. Решението на ръководителя на управляващия орган по чл. 38 ЗУСЕСИФ, с което отказва предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, подлежи на обжалване по реда на АПК. При проектно предложение включено в резервния списък по чл. 35 т. 2 ЗУСЕСИФ, на обжалване подлежи актът на ръководителя на управляващия орган, с който одобрява доклада на комисията по чл. 33 в частта със списъка на резервните кандидати – чл. 36, ал. 1, т. 1 ЗУСЕСИФ.**

*Виж Определение № 11847 от 9.10.2017 г. на ВАС по адм.д. № 10020/2017 г., Определение № 14191 от 21.11.2017 г. на ВАС по адм.д. № 12438/2017 г., седмо отделение, Определение № 14309 от 21.11.2018 г. на ВАС по адм.д. № 13666/2018 г., седмо отделение, Определение № 11847 от 9.10.2017 г. на ВАС по адм.д. № 10020/2017 г., седмо отделение.*

За проектните предложения, които са отхвърлени, одобряването на доклада и на приложения към него списък по чл. 35, т. 3 от ЗУСЕСИФ поражда задължението на ръководителя на управляващия орган да издаде мотивирано решение за отказ за предоставяне на безвъзмездна помощ - чл. 38, т. 1 от ЗУСЕСИФ. За тези проектни предложения актът на ръководителя на управляващия орган по чл. 36, ал. 1, т. 1 от ЗУСЕСИФ не засяга субективни права - законодателят изисква издаването на нов нарочен акт (чл. 38, т. 1 от



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗУСЕСИФ), с който се постановява отказ за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Именно актът по чл. 38, т. 1 от ЗУСЕСИФ по силата на изричната разпоредба на чл. 27, ал. 1 от ЗУСЕСИФ подлежи на съдебен контрол. Следователно кандидатите с проектно предложение, включено в списъка за отхвърляне, не са непосредствено засегнати от акта по чл. 36, ал. 1, т. 1, вр. чл. 35, т. 3 от ЗУСЕСИФ на ръководителя на управляващия орган и този акт не подлежи на самостоятелно обжалване. За тях, актът по чл. 38, т. 1 от ЗУСЕСИФ е крайният акт по отношение на жалбоподателя, с който се засягат пряко негови субективни права и законни интереси и който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност (в този смисъл *Определение № 4639 от 12.04.2017 г. на ВАС по адм.дело № 4171/2017 г., Определение № 11847 от 9.10.2017 г. на ВАС по адм.дело № 10020/2017 г. и Определение № 14191 от 21.11.2017 г. на ВАС по адм.дело № 12438/2017 г.*).

**XLIII.7. Решението на Комитета за наблюдение е акт по управление на оперативната програма, който по своите белези не съответства на административен акт по смисъла на чл. 21, 65 и 75 АПК, тъй като това е акт по целесъобразността на държавната политика по отношение на процесната оперативна програма. С оглед на това този акт не подлежи на оспорване по съдебен ред.**

*Виж Определение № 13053 от 31.10.2017 г. на ВАС по адм.д. № 9968/2017 г.*

**XLIII.8. Писмото с правна квалификация чл. 73, ал. 2 ЗУСЕСИФ по силата на чл. 21, ал. 5 АПК не е индивидуален административен акт, етап от процедурата по определяне на финансова корекция. Индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 АПК е актът с правна квалификация чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ.**

*Виж Определение № 13935 от 16.11.2017 г. на ВАС по адм.д. № 11646/2017 г., Определение № 12500 от 18.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 10889/2016 г.*

**XLIII.9. Комисията по чл. 33, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), т. нар. оценителна комисия, е помощен орган на ръководителя на управляващия орган, която оценява и класира проектните предложения. Комисията прави предложение за оценката и класирането на всяко от проектните предложения.**

*Виж Определение № 4259 от 2.04.2018 г. на ВАС по адм.д. № 3792/2018 г.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLIII.10. Право да обжалва акта за определяне на финансова корекция има бенефициерът по договора за безвъзмездна финансова помощ, а не партньорът му.**

#### **XLIV. ЗАКОН ЗА КОМИСИЯТА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с определяне на правния интерес от оспорване на административните актове, определяне на характера на акта при разграничаване на административните актове от актове, с които се дават разяснения и препоръки.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLIV.1.** Констатирана противоречива съдебна практика по отношение на обжалването по съдебен ред на актовете по чл. 345, ал. 1 КСО.

**С изменение в чл. 345 и чл. 346 КСО с Дв-к, бр. 22 от 2015 година** проблемът е преодолян като **изрично е предвидена възможността за обжалване на решението по чл. 345, ал. 1 КСО по административен ред пред КФН и по съдебен ред пред Върховния административен съд**, като обжалването не спира изпълнението му и обжалване на решението по чл. 345, ал. 2 пред Върховния административен съд, като обжалването не спира изпълнението му.

**XLIV.2.** Практика на КФН по прилагане на чл. 176, ал. 1, т. 9 КСО относно инвестирането на средствата на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване в обезпечени корпоративни облигации, предложени не при условията на публично предлагане (при условията на частно предлагане), ако с нея се правят разяснения, дават се препоръки и не се създава ново правило за поведение, няма характер на административен акт.

*Виж Определение № 10575 от 4.08.2014 г. на ВАС по адм.д. № 9446/2014 г.*

**XLIV.3.** Указания на КФН относно тълкуването и прилагането на КСО не съдържат властническо волеизявление.

*Виж Определение № 11495 от 31.10.2016 г. на ВАС по адм.д. № 9969/2016 г.*

**XLIV.4.** Съгласно чл. 597, ал. 4, във връзка с ал. 2 от Кодекса за застраховането (КЗ) след връчване на решението за назначаване на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**квестор правата на управителния съвет и на надзорния съвет, съответно на съвета на директорите на застрахователя или презастрахователя се прекратяват, с изключение на правото им да обжалват решението в съда.**

*Виж Определение от 09.10.2017 г. по адм.д. № 11162/2017 г. на ВАС.*

**XLIV.5. Акционери в публично дружество, вписано в регистъра на КФН, нямат правен интерес да оспорват акт на КФН с адресат друго поднадзорно лице. Търговските отношения с последното дружеството не им гарантират административни права.**

*Виж Определение № 1538 от 7.02.2017 г. на ВАС по адм.д. № 219/2017 г.*

В този смисъл, но в други хипотези са и *Определение № 2492 от 28.02.2017 г. на ВАС по адм.д. № 859/2017 г., Определение № 13799 от 14.11.2017 г. на ВАС по адм.д. № 12436/2017 г.*

Качеството на акционер в поднадзорно на КФН "дружество" не му осигурява право да обжалва наложена спрямо дружеството ПАМ. Отделният акционер има възможност да упражнява правата си във връзка с управлението, част от които е и оспорването на административни актове, засягащи дружеството пред съда, само чрез органите на акционерното дружество, визирани в чл. 219, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Търговския закон.

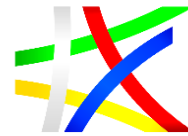
*Виж Определение № 11812 от 6.10.2017 г. на ВАС по адм.д. № 10401/2017 г., седмо отделение и Определение № 13798 от 14.11.2017 г. на ВАС по адм.д. № 10402/2017 г.*

**XLIV.6. Кредитор на застрахователната компания няма правен интерес да оспорва акт на КФН с адресат поднадзорното му дружество. Съществуването на заемно правоотношение между двете акционерни дружества не обосновава правен интерес на жалбоподателя да оспори законосъобразността на административния акт на КФН.**

*Виж Определение № 1511 от 2.02.2018 г. на ВАС по адм. д. № 1265/2018 г.*

## **XLV. ЗАКОН ЗА РАДИОТО И ТЕЛЕВИЗИЯТА**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с определяне на правния интерес от оспорване на административните актове,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

определяне на характера на акта при разграничаване на административните актове от вътрешнослужебните такива.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLV.1. Решението на Съвета за електронни медии (СЕМ), с което на основание чл. 32, ал. 1, т. 2 от ЗРТ е приета процедура за избор на генерален директор на националния обществен доставчик на радиоуслуги (БНР), съответно генерален директор на националния обществен доставчик на аудио-визуални медийни услуги (БНТ) няма характер на административен акт. Сочената процедура е вътрешнослужебна. Вероятността от външно действие на вътрешнослужебния акт посредством прякото и непосредствено засягане на правната сфера на субекта, заинтересован от участие в процедурата, се преценява въз основа на конкретните факти и обстоятелства по делото.**

*Виж Определение № 4357 от 06.04.2017 г. по адм.д. № 13866/2016 г. на ВАС.*

**XLV.2. Участник в обявен конкурс за избор на генерален директор на БНР няма пряк и непосредствен правен интерес да оспорва решение на СЕМ, с което за изпълняващ длъжността председател на СЕМ е избрано определено лице до избор на нов председател.**

*Виж Определение № 4667 от 19.04.2016 г. по адм.д. № 4531/2016 г. на ВАС.*

**XLV.3. При проведено административно производство между СЕМ и БНР чрез Генералния директор, обстоятелството, че част от жалбоподателите са взели участие в обсъжданията по искането за издаване на лицензията, направени в рамките на заседанието по приемане на решението, не ги прави страни в административното производство. Участието в тези разисквания не е достатъчно условие, за да се приеме наличие на правен интерес от оспорване на решението. Необходимо е още административния акт да има пряко и непосредствено правно действие спрямо тях.**

*Виж Определение № 620 от 20.01.2016 г. по адм.д. № 13203/2015 г. по описа на ВАС.*





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLV.4. Правоотношението по изменението на лицензия за радио- и телевизионна дейност се развива между радио- и телевизионните оператори - титуляри на лицензии, и регулаторния орган. Правата и задълженията, които се създават с издаване на решение по чл. 32, ал. 1, т. 9 ЗРТ, са за лицензианта.**

*Виж Определение № 4617 от 24.04.2015 г. по адм.д. № 9016/2013 г.*

## **XLVI. ЗАКОН ЗА ЕЛЕКТРОННИТЕ СЪБОЩЕНИЯ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с определяне на правния интерес от оспорване на административните актове, с определяне на предмета на спора с оглед наличие или липса на мълчалив отказ.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLVI.1. Производството по чл. 78, ал. 1 ЗЕС се образува служебно. Законодателят не е предвидил право на инициатива на потребителя. Преценката дали съществуват основания за издаване на решение по чл. 78, ал. 1 ЗЕС, съответно за издаване на наказателно постановление за налагане на административно наказание, е в рамките на дискрецията на органа. Съгласно чл. 78, ал. 6 ЕС, производството по ал. 1-4 се прилага независимо от административнонаказателната отговорност на предприятието, която се реализира по общия ред. Предмет на съдебно обжалване могат да бъдат административните актове и наказателните постановления, като легитимирани да ги обжалват са лицата, чиито права и законни интереси са засегнати.**

*Виж Определение № 13212 от 31.10.2018 г. по адм.д. № 5967/2018 г. на ВАС.*

**XLVI.2. Процедурата по чл. 55 ЗЕС за оказване на съдействие за постигане на съгласие, за разлика от процедурата по чл. 56 ЗЕС за даване на задължителни указания, има функция на медиация между страните с оглед постигане на съгласие между тях, същата е безплатна и не завършва с индивидуален административен акт, който пряко и непосредствено да засяга някое от предприятията. В процедурата по чл. 55 ЗЕС не се предвижда формално прекратяване**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**с решение на Комисията. В тази процедура не могат да се дадат задължителни указания. Самият обхват на процедурата, която включва само изслушване на страните и оказване на съдействие, не позволява тя да приключи с търсения за жалбоподателя ефект.**

*Виж Определение № 2906 от 27.02.2014 г. по адм.д. № 8811/2013 г. по описа на ВАС.*

**XLVI.3. При прекратена процедурата по отнемане на разрешение за ползване на индивидуално определен граничен ресурс - радиочестотен спектър, засегнат от акта е единствено неговия адресат.**

*Виж Определение № 812 от 19.01.2018 г. по адм.д. № 13689/2017 г. по описа на ВАС.*

**XLVI.4. При прехвърляне с решение на КРС на разрешения за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс от едно дружество на друго, трето лице, което не е страна в това производство, няма правен интерес да оспорва решението на КРС.**

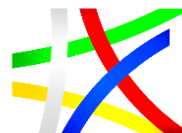
*Виж Определение № 14957 от 06.12.2017 г. по адм.д. № 13490/2017 г. на ВАС.*

**XLVI.5. Всяко едно от предприятията, получили допълнителен ресурс, може да отправи мотивирано искане до Комисията за изменение и допълнение на параметрите на разрешението, без това да засегне придобитите права на останалите конкурентни предприятия - участници на релевантния пазар.**

*В същия смисъл: Определение № 3316/17.03.2017 г., постановено по адм.д. № 2800/2017 г. на ВАС, седмо отделение, оставено в сила с Определение № 9727 от 20.07.2017 г. по адм.д. № 7129/2017 г., ВАС, Петчленен състав, Определение № 3130 от 14.03.2017 г. по адм.д. № 846/2017 г. по описа на ВАС.*

**XLVI.6. При сезиране на КРС за издаване на административен акт от субект, който няма личен и пряк правен интерес по смисъла на чл. 15, ал. 2 АПК за издаване на търсения административен акт и непризнасяне за комисията в срок, не може да се обоснове извод за наличие на отказ за признасяне, предвид липсата на надлежно сезиране.**

*Виж Определение № 700 от 20.01.2014 г. по адм.д. № 16863/2013 г. по описа на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLVI.7. Разпоредбата на чл. 113, ал. 5 от ЗЕС явно се отнася за случаите когато допълнителният индивидуално определен ограничен ресурс е достатъчен за всички потребители на този ресурс, а при недостиг следва да намира приложение разпоредбата на чл. 81, ал. 1 ЗЕС относима за разрешението от КРС за ползване на индивидуално определен ограничен ресурс. При условие, че интересът на всеки от мобилните оператори на пазара, заявили ползването на допълнителен индивидуално определен ограничен ресурс, не може да бъде задоволен поради недостиг на честотния спектър и този факт е известен на всички заинтересовани, то всеки от тях има правен интерес да встъпи в производството, което се провежда между всеки заявител и КРС.**

*Виж Определение № 13783 от 16.12.2015 г. по адм.д. № 13099/2015 г., петчленен състав на ВАС.*

## **XLVII. ЗАКОН ЗА РАЗВИТИЕТО НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните органи от помощните такива, от актовете част от процедури; определяне на правния интерес при опит за разрешаване на спорове между административни органи.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLVII.1. Конкурсната комисията за заемане на вакантна академична длъжност „главен асистент“ не е орган на висшето училище, но след като с акт на тази комисия, лице подало заявление за участие в конкурса, не е допуснато до същия и липсва законова разпоредба, че решенията ѝ не подлежат на обжалване, соченото решение за отстраняване притежава характеристиките на индивидуален административен акт и подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност, отделно от крайния акт, с който приключва самата процедура.**

*Виж Определение № 7738 от 20.06.2017 г. по адм.д. 2979/2017 г. на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLVII.2. Заповедта на ректора за определяне на състав на научно жури за защита на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен доктор няма характер на административен акт и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност.**

*Виж Определение № 10919 от 18.09.2018 г. по адм.д. № 10592/2018 г. на ВАС.*

**XLVII.3. Началникът на клиниката е орган на управление на структурно звено на болнично заведение. Всеки орган представлява съвкупност от установените с нормативен акт правомощия. Органът няма субективни права и законни интереси. Той има само правомощия. Субективни права и законни интереси имат гражданите и организациите по смисъла на § 1, т. 2 АПК. Началникът на клиниката не е нито гражданин, нито организация по смисъла на § 1, т. 2 АПК.**

*Виж Определение № 43 от 04.01.2017 г. по адм.д. № 12825/2016 г. на АССГ, оставено в сила с Определение № 2561 от 28.02.2017 г. по адм.д. № 1097/2017 г. на ВАС.*

Начинът на управление на лечебното заведение, в т.ч. несъгласието на началника на клиниката с решения на органи на лечебното заведение, могат да бъдат разрешавани само по предвидения в устройствения правилник и Закона за лечебните заведения ред и начин.

**XLVII.4. Съгласно чл. 15, ал. 2 и 5 и чл. 29, ал. 3 ЗРАСРБ възникването на правоотношението за академичната длъжност "професор" е резултат от сложен фактически състав - конкурс и избор, след което следва и сключване на трудов договор. След приключване на избора на кандидат за заемане на длъжността "професор" отношенията между обявения за избран кандидат и висшето училище преминават в трудови - чл. 59 ППЗРАСРБ. С оглед на това заповедта на ректора, с която е утвърден изборът на определено лице за професор по област на висшето образование е издадена не в качеството му на орган на власт, а на работодател по смисъла на § 1, т. 1 от Кодекса на труда.**

*Виж Определение № 359 от 26.09.2016 г. по адм.д. № 527/2016 г. на Административен съд Велико Търново, оставено в сила с Определение № 13455 от 09.12.2016 г. по адм. д. № 12127/2016 г. на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLVII.5. Ако определен резултат възниква от кумулативното действие на два акта, адресатът им има правен интерес да оспорва и двата.**

*Виж Определение № 9520 от 16.09.2015 г. по адм.д. № 10070/2015 г. на ВАС.*

**XLVII.6. Законосъобразността на протоколи, изготвени от научното жури в процедура по конкурс за заемане на академична длъжност "главен асистент" ще се проверява именно в производството по обжалване на крайния акт по чл. 23, ал. 1 ЗРАСРБ. Член на журито, провело конкурса, няма правен интерес от оспорване на процесните протоколи от проведените заседания на научното жури.**

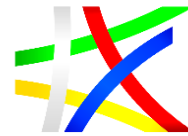
*Виж Определение № 1287 от 13.03.2015 г. по адм.д. № 1160/2015 г. на АССГ, оставено в сила с Определение № 5492 от 14.05.2015 г. по адм.д. № 5242/2015 г. на ВАС.*

**XLVII.7. Правомощието на министъра на образованието и науката да осъществява контрол върху откритите и неприключили процедури за придобиване на научна степен е регламентирано в чл. 30, ал. 1 от ЗРАСРБ, а съгласно разпоредбата на чл. 30, ал. 5 във връзка с ал. 2 проверката, инициирана служебно или по сигнал на заинтересована страна, завършва с констатации за всеки отделен етап от процедурата. При извършването на тази проверка обаче на министъра не е дадена възможност да отменя актовете на органите на висшето училище. Поради това уведомяването на жалбоподателя за констатациите относно редовността на проведената процедура има информативен характер.**

*Виж Определение № 15709 от 22.12.2014 г. по адм.д. № 15279/2014 г. на ВАС.*

## **XLVIII. ЗАКОН ЗА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните органи, регламентиран като такива с нарочен закон; с установяване на правния интерес от оспорване; с разграничаване на административните актове от тези в рамките на процедура и от актовете, свързани с възникване на трудово правоотношение, с



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

определяне на правния интерес при оспорване на административни актове, включително и нормативни.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLVIII.1. В ЗВО не е предвидено оспорването на решенията на органите на управление на структурните звена на висшето училище. Общото събрание на Департамента действа в качеството си на колективен орган, упражняващ свои автономни изборителни права, а не управленски такива.**

*Виж Определение № 11607/27.11.2018 г. по адм.д. № 3062/2018 г. по описа на Административен съд - Варна, оставено в сила с Определение № 10086 от 01.07.2019 г. по адм.д. № 1861/2019 г. на ВАС.*

**XLVIII.2. ЗРАСРБ въвежда условия и ред за заемане на академична длъжност. Съгласно чл. 15, ал. 2 от ЗРАСРБ академична длъжност се заема по трудово правоотношение, а съгласно чл. 18, ал. 3 от ЗРАСРБ академичната длъжност „главен асистент“ се заема въз основа на конкурс и избор. Правоотношението за академичната длъжност „главен асистент“ възниква въз основа на конкурс и избор. Резултатите от конкурса обаче не са правопораждащи за правоотношението. Те са само предпоставка компетентният орган – Факултетният съвет, да направи своя избор. Именно на Факултетния съвет законодателят е възложил правомощието да проведе гласуване и резултатът от него да е този юридически факт, който поражда правоотношението.**

*Виж Определение № 1147 от 29.01.2019 г. по адм.д. № 15567/2018 г. на ВАС.*

**XLVIII.3. Централната атестационна комисия, не е орган на управление на висшето училище, поради и което нейните актове не подлежат на съдебен контрол по реда на АПК, на основание чл. 38 ЗВО, във връзка с чл. 24, ал. 1 ЗВО. Решението на Централната атестационна комисия представлява междинен акт от процедурата на атестиране, като окончателното решение се взема от Академичния съвет.**

*Виж Определение № 11075 от 20.09.2018 г. по адм.д. № 11216/2016 г. на ВАС.*





*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLVIII.4. Непроизнасянето в срок на некомпетентен орган не формира мълчалив отказ.**

*Виж Определение № 10090 от 31.07.2017 г. по адм.д. № 6923/2017 г., ВАС, Определение № 3084 от 14.03.2017 г. по адм.д. № 1535/2017 г. на ВАС*

**XLVIII.5. Заповедта на ректора на университета, с която е определен начина на администриране /разпределение, възлагане и отчитане на учебните часове по конкретна дисциплина/ е вътрешнослужебен, а не индивидуален административен акт.**

*Виж Определение № 9410 от 17.07.2017 г. по адм.д. № 7609/2017 г. на ВАС.*

**XLVIII.6. Дейността по сключването и прекратяването на трудовите договори с членовете от състава на висшето училище е възложена на ректора на висшето училище. Според разпоредбите на чл. 58, ал. 1 от ЗВО, членовете на академичния състав се освобождават от длъжност със заповед на ректора, в хипотезите, изчерпателно посочени в тази разпоредба. Прямо академичния състав - "асистент", "главен асистент", "доцент" и "професор", Академичният съвет няма правомощия по назначаването и освобождаването им от длъжност. По отношение на тях АС има роля единствено при обявяването на конкурси за заемането на тези длъжности. Правото да предлага на ректора освобождаване от длъжност принадлежи на факултетния съвет (чл. 26, ал. 8, т. 4 от ЗВО), не и на Академичния съвет, нито за последния е предвидено да предлага от името на факултетния съвет.**

*Виж Определение № 6972 от 05.06.2017 г. по адм.д. № 4213/2017 г. на ВАС.*

**XLVIII.7. Учебният план на съответно учебно заведение не е нито нормативен, нито общ административен акт. Като се позовавал на чл. 53, ал. 4 и 6 от Конституцията и Решение № 11 от 05.10.2010 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 13/2010 г., както и на чл. 19, ал. 1 и 3 и чл. 20 ЗВО, съдът изложил тезата, че въпросите, свързани със съществуването или начина на преподаване на една учебна дисциплина не са предмет на законова регламентация, поради което няма субективно право или законен интерес, които да бъдат засегнати от оспорения учебен план. Когато приема учебния план, Академичният съвет действа не като административен орган**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**по смисъла на § 1, т. 1 АПК, а като орган на висшето училище за ръководство на учебната дейност.**

*Виж Определение № 12958 от 30.11.2016 г. по адм.д. № 10729/2016 г. на ВАС.*

**XLVIII.8. Актовете на органите на управление на факултета не са актове на органите на управление на висшето училище, поради което и по аргумент на чл. 38 ЗВО не подлежат на обжалване.**

*Виж Определение № 12524 от 21.11.2016 г. по адм.д. № 12090/2016 г. на ВАС.*

**XLVIII.9. Председателят на Общото събрание на университета не е орган на управление по смисъла на специалния закон и неговите актове не представляват индивидуални административни актове по дефиницията на чл. 21 АПК, нито имат характера на общи административни актове по смисъла на чл. 65 АПК.**

*Виж Определение № 10552 от 11.10.2016 г. по адм.д. № 11475/2016 г. на ВАС.*

**XLVIII.10. Ако проведеният конкурс не се отнася до такъв за придобиване на научна степен или за заемане на академична длъжност, а се отнася до заемането на преподавателска длъжност по чл. 48, ал. 2 ЗВО, която възниква след конкурс по трудово правоотношение, актовете по провеждане на този конкурс не подлежат на съдебноадминистративен контрол по реда на АПК.**

*Виж Определение № 6702 от 06.06.2016 г. по адм.д. № 6275/2016 г. на ВАС.*

**XLVIII.11. Президентът на частно висше училище не е сред изброените в чл. 24, ал. 1 ЗВО органи на управление, но същевременно чл. 36 от ЗВО допуска частните висши училища да имат и друга структура, начин на управление и определяне на ръководните органи, при условие че с това не се нарушават академичните свободи. Ако със съответния правилник за управление на висшето училище е предвидено, че президентът е един от органите на управление на съответния частен университет, на когото са възложени определени компетентности относно таксите за обучение, отказът на същия да уважи молба за намаляване на семестриална такса, има характер на акт засягащ права и интереси.**

*Виж Определение № 6229 от 26.05.2016 г. по адм.д. № 4158/2016 г. на ВАС.*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**XLVIII.12. АПК не се прилага за отношения между един и същ административен орган.**

*Виж Определение № 4743 от 20.04.2016 г. по адм.д. № 3862/2016 г. на ВАС.*

**XLVIII.13. Съгласно чл. 38 от ЗВО, на съдебен контрол подлежат единствено актовете на органите на управление на висшето училище, а съгласно разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗВО изпитната комисия не е такъв орган.**

*Виж Определение № 9746 от 10.07.2014 г. по адм.д. № 8893/2014 г. на ВАС.*

**XLVIII.14. Процедурата по оценяване на проект за откриване на основно звено и/или на филиал е регламентирана в чл. 81 и чл. 84 от ЗВО и се открива по искане на висшето училище, а съгласно разпоредбата на чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗВО, висшето училище се представлява от ректора. Деканът на факултета няма представителна власт по отношение на висшето училище, което е страна в административното производство.**

*Виж Определение № 12026 от 09.10.2018 г. по адм.д. № 10600/2018 г. на ВАС.*

**XLVIII.15. Член на Общото събрание на висшето учебно заведение няма правен интерес да оспорва решенията за общото събрание за избор на ректор, освен ако не е поставил кандидатурата си за избор за тази длъжност. Отмяната на акта не може едностранно и пряко да породии правни последици в неговата сфера, поради което и той не разполага с активна процесуална легитимация да оспори тяхната законосъобразност.**

*Виж Определение 3370 от 20.03.2017 г. по адм.д. № 2774/2017 г. на ВАС, Определение № 9918 от 28.09.2015 г. по адм.д. № 10459/2015 г. на ВАС.*

**XLVIII.16. Решенията на Академичния съвет на висшето учебно заведение на общо основание съгласно чл. 38 от ЗВО могат да се обжалват пред съда по реда на АПК. За да е допустимо тяхното оспорване обаче, е необходимо също така за оспорващия да е налице право на оспорване по смисъла на чл. 147, ал. 1 АПК, т.е. за него да е налице правен интерес от оспорването.**

*Виж Определение № 2556 от 28.02.2017 г. по адм.д. № 110/2017 г. на ВАС - Оспорването по реда на АПК е средство за защита на правата на гражданите и на организациите по смисъла на § 1, т. 2 АПК, а не е средство*



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

за решаване на спорове между различни органи. По отношение на органите за управление на висшето училище законодателят не е допуснал изрично възможност да оспорват актовете си.

*Виж Определение № 8235 от 04.07.2016 г. по адм.д. № 5057/2016 г. на ВАС.*

**XXX.17. Правният интерес на едно висше учебно заведение да оспорва подзаконов нормативен акт, регулиращ приема на студенти, се обосновава и от наличието на програмна акредитация на същото. Програмната акредитация може да бъде поискана от висшето училище след получаване на институционална акредитация. След като университетът няма право да провежда обучения по нито едно професионално направление, той няма правен интерес и да обжалва разпоредби от подзаконов нормативен акт, регулиращи приема на студенти.**

*Виж Определение № 2293 от 01.03.2016 г. по адм.д. № 1177/2016 г., Определение № 6302 от 27.05.2016 г. по адм.д. № 5013/2016 г., ВАС, петчленен състав.*

## **XLIX. ЗАКОН ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ**

Пропуските в материята, ограничаващи достъпа до съд, са свързани с разграничаване на административните органи от актовете, свързани с възникване на трудово правоотношение, както и от вътрешнослужебните актове; с определяне на правния интерес при оспорване на административни актове.

Анализът дава възможност да се формулират следните правила, във връзка с конкретни правни норми от така посочения специален закон, които биха могли да спомогнат за преодоляване на констатираните пропуски:

**XLIX.1. Правоотношенията на директорите на държавните и общински институции по ЗПУО възникват въз основа на конкурс, който се провежда по реда на чл. 89 - чл. 97 КТ и същите имат характер на трудови правоотношения. Предвид това, заповед на началника на Регионално управление на образованието, с която на основание чл. 94 и чл. 95 от Кодекса на труда във вр. с чл. 217, ал. 5, ал. 6 и ал. 7 от ЗПУО е назначена комисия за провеждане на конкурса за длъжността "директор" на определено училище е**



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**елемент от фактическия състав на конкурсна процедура по КТ, а не представлява акт на властническо волеизявление на административен орган, при осъществяване на изпълнително-разпоредителна дейност - чл. 159, т. 1 АПК.**

*Виж Определение № 1729 от 08.02.2019 г. по адм.д. № 651/2019 г. на ВАС, Определение № 1171 от 29.01. 2019 г. по адм.д. № 322/2019 г. на ВАС, четвърто отделение.*

**XLIX.2. Учениците, родителите, както и техните възходящи от втора и следващи степени попечителите или настойниците на учениците, учителите, кметовете на общини, общинските съветници, синдикатите, обществените настоятелства или други лица в правна или фактическа връзка с училището, нямат правен интерес от оспорване на заповедта за преобразуване или закриване на учебното заведение, поради непрекия характер на връзката им с него.**

*Виж Определение № 1742 от 8.02.2018 г. по адм.д. № 11542/2017 г., Определение № 13629 от 9.11.2017 г. по адм.д. № 12467/2017 г.*

**XLIX.3. Училището, представлявано от неговия директор, има правен интерес да оспори решението на Общинския съвет, засягащо въпроси, свързани с второстепенните разпоредители на бюджетни средства в общината, тъй като съгласно чл. 289, ал. 1, т. 1 от ЗПУО, държавните и общинските училища прилагат система на делегиран бюджет, която дава право на директора на училището на второстепенен разпоредител с бюджет, а в общините с районно деление – на второстепенен или третостепенен разпоредител с бюджет по решение на общинския съвет.**

**XLIX.4. Произнасянето по допустимостта на оспорването преди събиране на пълната административна преписка е съществено процесуално нарушение.**

*Виж Определение № 4078 от 29.03.2018 г. по адм.д. № 860/2018 г. на ВАС.*

**XLIX.5. Заповед на кмета за назначаване на кандидат в конкурс за директор на детска градина не представлява административен акт. Конкурсът учредява трудово правоотношение между страните, поради което и постановените във връзка с провеждането му актове, обективират правни действия на работодател по смисъла на § 1, т. 1 ДР на КТ, но не и едностранни волеизявления на**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**административен орган при осъществяване дейност на изпълнителната власт по смисъла на чл. 21 АПК - чл. 159, т. 1 АПК.**

*Виж Определение № 8721 от 05.07.2017 г. по адм.д. № 7145/2017 г. на ВАС, Определение № 9745 от 20.07.2017 г. по адм.д. № 7014/2017 г. на ВАС.*

**XLIX.6. Заповедта на министъра на образованието и науката за утвърждаване график на дейностите за осигуряване на учебници и учебни помагала за безвъзмездно ползване има характер на вътрешнослужебен акт.**

*Виж Определение № 874 от 23.01.2017 г. по адм.дело № 13746/2016 г. на ВАС, Определение № 4302 от 06.04.2017 г. по адм.д. № 2973/2017 г. на ВАС, петчленен състав*