



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,  
[e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 327

Дата: 09.04.2025 г.

**ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ  
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ  
НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

представяван от председателя –  
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

**по тълкувателно дело № 3/2024 г.**

**УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,**

С Разпореждане от 27.09.2024 г. на Председателя на Върховния административен съд на Република България е образувано тълкувателно дело за приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд (ВАС) по следния въпрос:

***„Предпоставка за допустимост или за основателност на искането по чл. 250 АПК е наличието на фактическо действие, което не се основава на административен акт или на закона?”***

Делото е образувано по искане на Председателя на Върховния административен съд, който е едно от лицата по чл. 125 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), които могат да отправят искане за приемане на тълкувателно решение.

С разпореждане от 27.02.2025 г. на докладчика на тълкувателното дело, съдия Христо Койчев, при съобразяване с решението на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от 20.02.2025 г., с което е отхвърлено предложението на докладчика за отклоняване на искането, и след проверка на всички изисквания за неговата редовност и допустимост, е преценено, че искането отговаря на изискванията на чл. 127 ЗСВ и е допустимо. Предложено е делото да бъде насрочено за разглеждане в открито заседание на Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС.

На 10.03.2025 г. (вх. № 580/2025 г. на ВАДвС) е отправена покана до Висшия адвокатски съвет за вземане на становище по представения въпрос и присъствие на откритото заседание на 30.04.2025 г.

**Възползвайки се от предоставената ни възможност за представяне на позиция по разглеждания въпрос изразяваме следното становище:**

Настоящото тълкувателно дело е образувано по повод противоречива съдебна практика относно приложението на чл. 250 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Една част от съставите приемат, че производството по реда на чл. 250 АПК е административно производство за защита срещу всякакви фактически действия, които не се извършват в изпълнение на административни актове или на закона. Поради това в случаите, когато се търси защита по чл. 250 и сл. АПК срещу фактическо действие, предприето в изпълнение на административен акт, тези съдебни състави приемат, че искането е подадено от лице без пряк правен интерес, защото за искателя е налице друг правен способ за защита – например, по реда на чл. 294 АПК, чрез обжалване на действията на органа по изпълнението като страна в изпълнителното производство.

Друга част от съдебните състави приемат, че според чл. 253, ал. 2 АПК съдът се произнася с разпореждане, с което нарежда да бъдат прекратени безусловно действията, които не се извършват в изпълнение на представен при проверката административен акт или на закона, или отхвърля искането. Тези съдебни състави считат, че липсва възможност искането за защита по чл. 250, ал. 1 АПК да бъде оставено без разглеждане – това искане е или основателно, или неоснователно. Всеки, който има правен интерес, може да поиска прекратяване на неоснователни според него действия и това искане следва да

бъде уважено, ако действията са неоснователни, и да се отхвърли, ако тези действия се извършват в изпълнение на закон или административен акт. Обобщено казано, основаването на претендираното фактическо действие на административен акт или закон е въпрос на основателност на искането по чл. 250, ал. 1 АПК.

**Следва да се подкрепи второто становище, със следните съображения:**

За да се даде отговор на поставения в тълкувателното дело въпрос, е необходимо на първо място да се изясни значението на понятията „допустимост“ и „основателност“ на съдебния акт като основания за осъществяване на контрол от касационната инстанция.

В правната доктрина се приема, че недопустим е съдебният акт, който „не отговаря на изискванията, при които делото може да се реши по същество“ – например при произнасяне по просрочена жалба или при оттегляне на жалбата. Недопустимостта като основание се свързва с порок в самото сезиране на компетентния съд. Застъпва се основателно становището, че в тези случаи се стига до самостоятелно произнасяне (по собствена инициатива на съда) което „е в разрез с принципите на действие на правосъдието, в т.ч. и административното правосъдие“.

Въпреки че тези твърдения се отнасят до недопустимостта като основание за касационно оспорване по чл. 209, т. 2 АПК, те са приложими и в производството по Глава петнадесета от Кодекса, поради препращането на чл. 254, ал. 2 АПК към правилата за оспорването на определенията и разпорежданията, които на свой ред препращат към основанията за касационно оспорване на съдебните решения – чл. 236 във вр. с чл. 209 АПК.

Основателността, от своя страна, касае разглеждането на поставения пред съда материалноправен въпрос по същество. В производството по чл. 250 и сл. АПК този материалноправен въпрос е дали е налице фактическо действие на административен орган или длъжностно лице, което не се основава на закона или на административен акт. Ето защо наличието или липсата на такова действие е част от предмета на материалноправния спор и подлежи на проверка от съда при произнасянето по основателността на искането. Заключение относно наличието на основание за фактическото действие може да бъде направено едва след проверката по чл. 252, ал. 2-4 АПК, при която се събират данни, следователно става въпрос за преценка по същество.

При анализа на поставения по тълкувателното дело въпрос е необходимо да се има предвид и същността на производството по чл. 250 и сл. АПК. То има неотложен характер и цели възможно най-бързо да се реализира защита при липса на правно основание за действията на органа, притежаващ

властнически правомощия. Това проличава от граматическото тълкуване на разпоредбите в Раздел I на Глава петнадесета от АПК. Така например, законодателят поставя в чл. 252, ал. 1 АПК изискване пред съда за „незабавно“ разглеждане на искането, както и за произнасяне с разпореждане „веднага след приключване на проверката“ (чл. 253, ал. 1 АПК). Разпореждането подлежи на оспорване също в кратък 3-дневен срок, а жалбата не спира изпълнението му.

От тези разпоредби може да се направи извод, че производството по чл. 250 и сл. АПК се развива значително по-бързо от повечето спорни производства по Кодекса. То не преминава през типичните етапи на последователна проверка по редовност, допустимост и основателност на искането. Показателно е, че законодателят не поставя други специални изисквания (например, за включването на определени реквизити) пред искането по чл. 251, ал. 1 АПК, освен то да бъде в писмена форма. Липсва и задължение за обосновка на правния интерес, която е задължителна при определянето на допустимостта и на първоинстанционната (чл. 159, т. 4 АПК), и на касационната (чл. 213а, ал. 2 във вр. с чл. 215 АПК) жалба. Тази преценка в производството по Глава петнадесета се прави на по-късен етап, паралелно с проверката по чл. 252 АПК по съществуващото на материалноправния въпрос.

В сравнителноправен аспект по сходен начин е решен въпросът с неотложните производства по оспорване на фактически действия на административни органи в други европейски държави. Техните административноправни системи разкриват прилики, но и различия с българската.

Така например, във френската административноправна система производство, подобно на това по чл. 250 и сл. АПК, е уредено в чл. L 521-1 и сл. от Кодекса за административното правосъдие (*Code de Justice Administrative – CJA*). Разпоредбата урежда спиране на незаконосъобразни действия, които са предприети по повод обезпечение на подлежащо на оспорване решение. Необходими предпоставки са спешността на въпроса (подобно на производството по чл. 250 и сл. АПК) и засягането на основни права и свободи, от административен орган или организация, предоставяща обществени услуги (чл. L 521-2 CJA). Съдията по обезпечителните мерки е длъжен да се произнесе в 48-часов срок от подаване на искането. Решението подлежи на оспорване в 15-дневен срок пред Държавния съвет (*Conseil d'Etat*) – касационна инстанция в производството.

Негов предмет могат да бъдат не само обезпечителни мерки по повод друга процедура, но и необжалваеми действия на държавен или общински орган в рамките на служебно правоотношение. Така например в Решение № 324864 от 19.02.2009 г. на Държавния съвет на Република Франция е оспорена забрана, която няма характера на административен акт, наложена на служител

на общината от кмета на Сен Андре, да ползва полагащия му се отпуск на синдикален делегат. Първоинстанционният съд приема, че по отношение на служителя е допуснато нарушение на основното право на труд и задължава кмета да се произнесе по различен начин. Решението е оспорено пред Държавния съвет, който намира, че липсва противоправно действие на органа на местно самоуправление и отменя първоинстанционния акт. Прави впечатление, че материалноправният въпрос е разгледан по същество, като решението на първостепенния съд е отменено като неоснователно, а не като недопустимо.

Друг аспект, засегнат във формираната противоречива съдебна практика по чл. 250 и сл. АПК, е допустимостта на искането при наличие на друг процесуален ред за защита на правния интерес. Тази хипотеза не е обособена като отделен въпрос, но представлява съществена част от предмета на делото, поради което ще бъде разгледана самостоятелно в настоящото становище.

Искане по чл. 250 и сл. АПК, подадено при наличие на друг процесуален ред на защита – например, в рамките на изпълнителното производство – също следва да бъде отхвърлено като неоснователно, а не като недопустимо. Поради спецификата на производството, посочена по-горе, съдът трябва да направи проверката по чл. 252, ал. 2-4 АПК, за да установи, че оспорваното фактическо действие на административния орган се основава на влязъл в сила административен акт или съдебно решение (изпълнителни основания по чл. 268 АПК). Само по себе си обаче това процесуално действие е свързано с разглеждането на поставения пред съда материалноправен въпрос по същество.

За пълнота на изложението е необходимо да се подчертае, че в описаната хипотеза (наличие на друг ред за защита), искането по чл. 250 и сл. АПК няма как да бъде отхвърлено като недопустимо, поради закрепения в чл. 9, ал. 4 АПК принцип на служебното начало в административното съдопроизводство. В условия на неотложност, при защита срещу фактически действия на овластен орган, субектът, който не разполага с държавновластнически правомощия, не е длъжен да е наясно с коректния ред на защита срещу действията. Административният съд като решаващ орган, от друга страна, има задължение да оказва процесуално съдействие на страните за законосъобразното и справедливо решаване на въпроса – предмет на производството. Ето защо дори заключението за наличие на друг ред на процесуална защита след извършена проверка по чл. 252, ал. 2-4 АПК (проверка по основателността на искането) не прави автоматично нито него, нито постановеното по него разпореждане недопустимо.

По подобен начин е решен въпросът в полската административноправна система, където в чл. 3, §2, т. 4 от Закона за производството пред

административните съдилища (*Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – PPSA*) е уредена процедура, подобна на тази по Глава петнадесета от АПК. В решение на Върховния административен съд на Полша (NSA) от 9 юни 2009 г. по дело II OSK 123/09 е отхвърлена касационна жалба срещу решение на административния съд в Краков, в което първата инстанция като част от предмета на спора се е произнесла и по основателността на искане за отмяна на действие на кмета на Краков, с което не е допуснато отклонение от техническите и строителните норми преди издаването на разрешение за строеж.

В решението си Върховният административен съд констатира, че това недопускане се оспорва не в рамките на процедурата по чл. 3, §2, т. 4 PPSA, а при обжалването на крайния акт. Въпреки наличието на друг процесуален ред на защита срещу действието, административният съд в Краков не отхвърля искането като недопустимо, а го разглежда по същество и се произнася по основателността му. Това решение е потвърдено от Върховния административен съд като правилно и е оставено в сила. Следователно може да се направи извод, че дори при наличието на друг процесуален ред за защита срещу действие на административен орган (в случая, орган на местното самоуправление), искането за отмяна на действието се допуска до разглеждане от полския административен съд и се преценява неговата основателност. Това положение е в съответствие и с принципите на българското административно право и административен процес, а именно принципа на служебното начало (чл. 9 АПК) и забраната за отказ от правосъдие (чл. 127, ал. 1 АПК).

**Предвид изложеното, отправяме към Вас предложение да постановите тълкувателно решение, съгласно което:**

**„Наличието на фактическо действие, което не се основава на административен акт или на закона, е предпоставка за основателност на искането по чл. 250 АПК.“**

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ