



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 993

Дата: 30.11.2022 г.

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

СТ А Н О В И Щ Е

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
по тълкувателно дело № 4/ 2022 г.**

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Висшият адвокатски съвет представя настоящото становище по тълкувателно дело № 4/2022 г. на Общо събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, с предмет следния въпрос:

„Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирали се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хора с увреждания, в правно-организационна форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите

организации и с които организациите нямат сключен договор за социална услуга застъпничество?“

Искането за тълкуване е направено от Председателя на Върховния административен съд на основание чл. 129 от Закона за съдебната власт, т. 22 от Правилника за приемане на тълкувателни решения от общото събрание на съдиите на първа и втора колегия на Върховния административен съд и от общото събрание на съдиите от колегии Върховния административен съд, приети от Пленума на съдиите от Върховния административен съд („ВАС“).

Установимо от направеното искане противоречивата практика на ВАС е формирана във връзка с жалби срещу подзаконови нормативни актове, подадени от конкретно юридическо лице с нестопанска цел, а именно фондация „Гринберг“. Поставеният въпрос, същевременно, засяга не само конкретната фондация, а и всички други юридически лице с нестопанска цел, които извършват сходна дейност в същата или в други сфери и относно които въпросът за наличието на правен интерес от оспорване на подзаконови нормативни актове в съответната област е релевантен. Ето защо, въпросът по тълкувателното дело има значение не само за защитата на правата и интересите на хората с увещанията, но и на други правни субекти в рамките на дейността на организации, създадени в тяхна полза.

Противоречието в съдебната практика на ВАС по повдигнатия въпрос се свежда до наличието или липсата на правен интерес на фондация, учредена в частна полза, имаща характера на организация по §1, т. 12 от Допълнителните разпоредби („ДР“) на Административнопроцесуалния кодекс („АПК“), да оспорва подзаконови нормативни актове, когато това е включено в предмета ѝ на дейност и е част от целите, които са поствани при учредяването ѝ. С оглед на което, моля при постановяване на тълкувателното решение да вземете предвид следните конкретни съображения на Висшия адвокатски съвет:

1. Право на обжалване на подзаконови нормативни актове по чл. 186 от АПК.

Право да оспорят подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 186 от АПК имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Съгласно ал. 2 на същия член прокурорът има право на протест срещу съответния акт, ако го счете за незаконосъобразен.

Тълкуването на понятието „организация“, използвано за целите на АПК, следва да се направи на основания § 1, т. 2 от ДР на АПК. Легалната дефиниция постановява, че "организация" е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон. Фондацията, от своя страна, е юридическо лице с нестопанска цел, чиято уредба е в Глава втора, Раздел II от Закона за юридическите лица с нестопанска цел („ЗЮЛНЦ“). Предвид това следва да се направи извод, че юридическото лице с нестопанска цел, учредено и функциониращо по реда на ЗЮЛНЦ отговаря на легалното определение за „организация“ по смисъла на чл. 186 от АПК.

Що се отнася до наличието на „правен интерес“ в светлината на горепосочената норма, следва да се съобрази задължителното тълкуване, направено от ВАС, в Тълкувателно решение № 1 от 02.12.2010, постановено по тълкувателно дело 4/2010, относно възможността на съсловни (браншови) организации и други юридически лица с нестопанска цел да оспорват подзаконовни нормативни актове. Върховният съд е разяснил, че тези организации, както и другите юридически лица с нестопанска цел, могат да оспорват подзаконовни нормативни актове при наличие на правен интерес, обоснован от предмета им на дейност и целите, за които са били създадени. Това означава, че „правният интерес“ от оспорването трябва да бъде преценен във всеки конкретен случай с оглед съотносимостта му с предмета на дейност и целите, които конкретното юридическо лице преследва. Прекият, непосредствен интерес не изключва защитата на интереси на физически лица, които не са членове/учредители на конкретната фондация, стига подобна защита да е част от предмета на дейност на юридическото лице с нестопанска цел. С оглед на това, фондация, регистрирана за осъществяване на дейност в частна полза, съответно юридическо лице с нестопанска цел, има правен интерес от обжалване на подзаконовни нормативни актове, тъй като защитата на правата и законните интереси на самото юридическо лице с нестопанска цел са регламентирани в чл. 186 от АПК вр. с чл. 12, ал. 1 от Конституцията на Република България, разгледани в светлината на приетото в горепосоченото Тълкувателно решение. Този извод се потвърждава и от анализа на правната уредба на фондациите по ЗЮЛНЦ, съответно на характера на организациите по § 1, т. 12 от ДР на Закона за хората с увреждания („ЗХУ“).

2. Правен режим на фондациите по ЗЮЛНЦ и на организациите по § 1, т. 12 от ДР на ЗХУ.

Юридическите лица с нестопанска цел са сдружения и фондации, които свободно определят целите си, както и дали действат в частна или обществена полза. За тези от тях, които действат в обществена полза е предвиден специален режим по Глава трета на ЗЮЛНЦ. Същевременно, относно фондациите в частна полза няма законово ограничение в каква сфера да действат, нито какви цели конкретно могат да преследват. Нито в ЗЮЛНЦ, нито в специалния ЗХУ съществува забрана организация за хората с увреждания по смисъла на §1, т. 12 от ДР на ЗХУ да бъде учредена под правно-организационната форма на фондация в частна полза. Фондацията по смисъла на чл. 33 от ЗЮЛНЦ се учредява приживе или по случай на смърт с едностранен учредителен акт, с който безвъзмездно се предоставя имущество за постигане на нестопанска цел. Фондацията представлява имущество, което е предвидено да се разходва във връзка с нейните цели, посочени в устава и съобразно вида на извършваната дейност. Фондацията, също така, няма членска маса, а само учредители, които определят преследваните цели. В хипотезите, когато в устава ѝ е посочено, че фондацията се създава и ще действа като организация за хората с увреждания по § 1, т. 12 от ЗХУ, предоставяйки услуги на и за хора с увреждания и поемайки застъпническа роля от тяхно име за защита на правата и интересите им, предметът ѝ на дейност и изпълнението на целите на фондацията предпоставят тя да защитава правата на тази категория лица с посочените средства в учредителния ѝ акт, включително и чрез оспорване на подзаконови нормативни актове в конкретната област.

В случаите, когато между използваните средства е включен мониторингът върху действащата нормативна уредба, застъпничество за правата на хората с увреждания пред административните и държавни органи, както и съдебно оспорване на подзаконови нормативни актове, то правният интерес на фондацията да оспори конкретен подзаконов нормативен акт, засягащ правата на хората с увреждания, е налице. Друг би бил изводът, ако уставът на фондацията, нейните цели и средствата за постигането им, не определят ясно такава сфера на дейност, съответно оспорването на актовете не е директно свързано с постигане на целите, за които е създадена. Всъщност, позовавайки се на чл. 5, т. 11 от ЗХУ, една от изричните области на подкрепа е именно правосъдието, а средства за оказването ѝ по чл. 5, ал. 2 т. 8 и т. 12 от ЗХУ са осигуряване на достъп до правосъдие и защита и други средства, които не са изрично посочени в закона. Подкрепата в тези области може и е нормално да се предоставя от организации за хора с увреждания. Оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи правата и интересите на хората с

увреждания не е „чуждо“ за организациите по § 1, т. 12 от ДР на ЗХУ. Напротив, по дефиниция те предоставят услуги на и за хората с увреждания и поемат застъпническа роля в тяхна полза. ЗХУ не съдържа легално определение на понятието „застъпничество“. Определението, дадено в § 1, т. 7 от ДР от Закона за социалните услуги („ЗСУ“), трудно може да се приложи без да бъде адаптирано за нуждите и целите на ЗХУ, тъй като то е обвързано с предоставяне на социални услуги, така както те са дефинирани в чл. 2 от ЗСУ. Специалният закон за хората с уврежданията, в частност §1, т. 12 от ДР на ЗХУ, не ограничава услугите, които се предоставят от организациите до социални услуги по смисъла на чл. 2 от ЗСУ, следователно „застъпничеството“ извършвано от организация за хората с увреждания не е еквивалентно на застъпническото по § 1, т. 7 от ДР на ЗСУ. В случая законодателят е вложил по-широко съдържание както в „услугите“, предоставяни на хората с увреждания, така и в „застъпничеството“, което се извършва в тяхна полза от организациите за хората с увреждания.

След като фондацията надлежно е определила в устава си, че ще действа като организация по §1, т. 12 от ДР на ЗХУ и е предвидила средствата, които ще използва за постигане на целите си, то изкуственото ограничаване на нейната процесуална легитимация във връзка с правото ѝ на обжалване по чл. 186 от АПК е безпочвено и противоречи на целта на закона. Правният интерес на фондацията, определен от целите ѝ, не ѝ дава възможност да оспорва винаги и всички подзаконови нормативни актове по собствена преценка. Съществуването му се определя от факта, че тя защитава интереси на определена категория лица, което ги превръща в собствен ѝ интерес, съобразно учредителния ѝ акт, съответно би могла да оспорва единствено актове, засягащи правата и интересите им само в конкретната сфера. Интересът не възниква по силата на регистрацията на юридическото лице, с определен устав и цели, а се определя от тях, когато и доколкото, е налице подзаконов акт, който ги накърнява. Ако се направи аналогия с друг вид юридическо лице за оспорване по чл. 186 от АПК, то преценката за съществуване на правен интерес също следва да се направи с оглед засягане на правната му сфера, така, както е определена в устава и няма основание да се приеме, че правният субект разполага с неограничено право да оспорва всички подзаконови нормативни актове. Това не означава, че правомощията на прокурора да следи за законосъобразност на актовете по чл. 16 от АПК са иззети или са засегнати, а че конкретните правни субекти имат право да оспорят определени актове, които рефлектират върху правата и интересите им. Същото е положението и с правото на оспорване от фондация, действаща като

организация по § 1, т. 12 от ЗХУ, то възниква в точно определен момент, при засягане или опасност от засягане на правната сфера, определена от устава и преследваните цели на конкретната фондация.

3. Защита правата на хората с увреждания.

Конституционният законодател е последователен в разбирането си, че хората с увреждания се намират под особена закрила на държавата и обществото съгласно чл. 51, ал. 3 от Конституцията на Република България. Особената закрила на тази категория лица намира отражение в законодателството, включително и по отношение на юридическите лица с нестопанска цел, които са си поставили за цел да защитават техните права и интереси. Неминуем елемент на тази защита са организациите по смисъла на § 1, т. 12 от ДР на ЗХУ, които не защитават „съсловен“ интерес, доколкото хората с увреждания не могат да бъдат приети за „съсловие“, а са особена категория лица, ползващи се с особена закрила. Нито ЗЮЛНЦ, нито ЗХУ поставят изискване конкретното физическо лице, страдащо от увреждане, да бъде член на организация или да има сключен договор за застъпничество или дори за предоставяне на определени услуги, за да има право на съдействие и подкрепа от тази организация. След като организацията за хората с увреждания по § 1., т. 12 от ДР на ЗХУ е учредена в правно-организационна форма на фондация, единствените предпоставки за оказване на помощ се определят в учредителния ѝ акт. Доколкото фондациите нямат членове, сключване на съответен договор между фондацията и физическото лице ще бъде абсолютна процесуална предпоставка за наличието на правен интерес от обжалване на подзаконов нормативен акт, засягащ интересите на подобно лице, само ако е изискуемо по устав.

В хипотеза, в която учредителният акт не изисква подобен договор и с оглед неговото съдържание и тълкуване се установява, че целта е да се защитават правата и да се указва съдействие на хора с увреждания, без други ограничения, то правният интерес по чл. 186 от АПК за оспорване на подзаконови нормативни актове, засягащи техните права, е налице.

4. Извод.

С оглед изложените аргументи и съображения в настоящото становище, отговорът на поставения въпрос по тълкувателно дело № 4/2022 на Върховния

административен съд: „Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирали се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хора с увреждания, в правно-организационна форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социална услуга застъпничество?“ е **положителен**.

Юридическите лица с нестопанска цел, регистрирали се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т. 12 от ДР на ЗХУ, в правно-организационна форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза имат правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социална услуга застъпничество, стига предметът им на дейност и целите на конкретната фондация, така както са определени в нейния учредителен акт, изрично да обосновават наличието на правен интерес от оспорване на подзаконовия нормативен акт.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ