



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. № 212

Дата: 23.03.2023 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 –
д-р Ивайло Дерменджиев

по тълкувателно дело №6 / 2022 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Председателят на Върховния административен съд на Република България е отправил искане до Общото събрание на съдите от колегиите във Върховния административен съд (ВАС) за издаване на тълкувателно решение по въпроса:

“Приложим ли е чл. 140, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в хипотезата на чл. 60, ал. 5 от АПК?”

В искането е посочена противоречива практика на съставите на ВАС, която е подразделена съответно на две части. От една страна са изброени съдебни актове, с които се приема, че чл. 140, ал.1 от АПК не намира приложение в случаите по чл. 60, ал. 5 от АПК. Водещият аргумент за това разбиране е, че нормата на чл. 140, ал. 1 от АПК се намира в дял трети от АПК „Производства пред съд“, докато нормата на чл. 60, ал. 5 от АПК се намира в

дъл втори на АПК „Производства пред административни органи“. В тази категория са посочени десет определения на състави от различни отделения на ВАС.

Според другото становище в случаите на оспорване на разпореждане, с което се допуска или отказва допускане на предварително изпълнение, се касае за производство пред съд по смисъла на чл. 126 от АПК, следователно при преценката на срока за подаване на искането е приложима нормата на чл. 140, ал. 1 от АПК. Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от АПК, според това становище, се явява точно определен от АПК случай на сезиране на съд относно законосъобразността на акцесорна част от административния акт. В този смисъл са постановени пет определения на състави от различни отделения.

Висшият адвокатски съвет изцяло поддържа тълкуването, което е прието във втората категория решения, като счита, че от тълкуването на Конституцията и законите следва разбирането, че правилата, относими към съдебните производства, се отнасят и към случаите по чл. 69, ал. 5 от АПК, още повече, че в случая удължаването на срока за оспорване пред съд съгласно чл. 140, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс се явява специфична форма на санкция спрямо административния орган за допуснат порок във формата на издадения индивидуален административен акт. В подкрепа на така изразената позиция излагаме следните доводи.

I. Относно приложимото право

1. Смятаме, че приложимото право в случая обхваща следните разпоредби:
 - чл. 4, ал. 1, чл.6, ал.2, чл.56 и чл.120, ал.2 от Конституцията, съобразно даденото от Конституционния съд тълкуване и в частност Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д.№ 18/ 95 г., Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/ 96 г., Решение № 8/99 г. по к.д. № 4/99 г., Решение № 3 от 25 септември 2002 г. по к.д. № 11/2002 г., Решение № 5 от 17 април 2007 г. по к.д.№ 11 от 2006 г., Решение № 8 от 23 април 2018 г. по к.д. № 13/2017 г. и Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.;

II. Относно историческия контекст – тенденциите в развитието на административното правосъдие

2.1. От проследяването на тенденциите в развитието на административното правосъдие в България се налага изводът за засилена защита на процесуалните права на засегнатите лица в производствата по

оспорване на индивидуални административни актове, в синхрон с тенденцията в законодателството и практиката през последните десетилетия.

2.2. За периода от 1979 г. досега може да се проследи тенденция към разширяването на обема на правото на атакуване на административни актове. Със Закона за административното производство от 1979 г. се въведе обжалваемост на всички индивидуални административни актове пред съдилищата. Обща клауза за обжалваемост на всички административни актове се въведе с чл. 120, ал. 2 от Конституцията от 1991 г. През 1996 г. бе създаден Върховният административен съд, чиято практика се разви в посока на признаване на широко право на всеки за атакуване на административни актове при използване на широк обем от правни средства за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите и другите лица. Пред 1995 г. Конституционният съд прие широко разбиране относно обжалваемостта на административните актове, като я разпростря по отношение на всички актове, които реално засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица¹.

2.3. Необходимостта от цялостна уредба на производството по издаване на административни актове и административното правосъдие като завършек на реформата в тази област доведе до приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г. Покрай много други нови положения, въведени за първи път в АПК, се предвидиха и разпоредбите на чл. 140, ал. 1 и ал. 2 от АПК. С първата от тези разпоредби се въведе удължаване на срока за обжалване до два месеца в случаите, в които в административния акт или съобщението за неговото издаване не е указано пред кой орган и в какъв срок може да се подаде жалба.

С разпоредбата на чл. 140, ал. 1 от АПК пък се предвиди удължаване на срока за обжалване до шест месеца в случаите, в които в административния акт или съобщението за неговото издаване погрешно е посочено, че той не подлежи на обжалване.

2.4. Развитието на административното право и административното правораздаване в България в последните десетилетия е в посока гарантирането на върховенството на правото, гарантиране на законност на актовете на изпълнителната власт чрез независим съдебен контрол като част от функционирането на принципа за разделение на властите, и гарантиране на правата и законните интереси на физическите и юридическите лица.

¹ Вж. Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д.№ 18/ 95 г., цитирано по-горе.

III. Мотиви към законопроекта за Административнопроцесуален кодекс

3.1. Законопроектът за Административнопроцесуален кодекс е внесен от Министерския съвет в Народното събрание на 14 февруари 2005 г. със сигнатура 502-01-13. В мотивите към законопроекта е отчетена тенденцията към кодификация на тази материя в държавите в Европа. Посочени са основните принципи, с които:

се цели законосъобразното и справедливо решаване на всеки административноправен въпрос или спор...

Измежду тях като съществуващи и преди това в административния процес са посочени принципите на законност и на върховенство на нормативния акт от по-висока степен. Останалите принципи са нови за нашето законодателство и въведени за първи път с АПК.

3.2. По отношение на материята, свързана с производствата пред съд, е подчертано, че създаването на административни съдилища „ще доведе до изграждане на самостоятелна система за административноправна защита със съществени предимства:

- *подобрен достъп до правосъдие за гражданите;*
- *уеднаквяване на съдебната практика;*
- *повишена ефективност и качество на съдебните актове.*

3.3. В мотивите към законопроекта не е отделено специално внимание на разпоредбата на чл. 140 от АПК.

IV. Същност на разпоредбата на чл. 140 от АПК

4.1. Законодателното разрешение, отразено в чл. 140 от АПК, се въведе за първи път в нашето административнопроцесуално право. Анализът на двете разпоредби сочи, че тяхното предназначение е да се засили защитата на правата на гражданите и юридическите лица в случаите, в които е допуснато нарушение в изискването за форма на административния акт. Това се отнася не до всички възможни нарушения на изискването за форма, но точно до тези, при които се ограничава упражняването на правото на защита пред съд.

4.2. Съпоставката на хипотезите по чл. 140, ал. 1 и ал. 2 от АПК показва, че степента на удължаването на срока за обжалване /оспорване/ на административния акт е в зависимост от степента на допуснатото нарушение във формата на същия и конкретно – степента на засягането на правото на защита на засегнатите. Така в случаите, в които е налице пропуск да бъде

посочено пред кой орган и в какъв срок подлежи на обжалване акта, срокът за обжалване се удължава на два месеца. От друга страна, в случаите по чл. 140, ал. 2 от АПК, когато погрешно в акта е посочено, че не подлежи на обжалване, срокът за оспорването му пред съд се удължава на шест месеца.

4.3. От съпоставката на двете хипотези следва, че удължаването на срока за обжалване пред съд е толкова по-голямо, колкото по-тежко е нарушението, изразяващо се в заблуждаване на засегнатия относно начина на защита на правото му пред съд. Тоест, нормата на чл. 140 от АПК в двете ѝ хипотези се явява своеобразна мярка, която да гарантира в по-голяма степен почтеността на администрацията, добросъвестността ѝ и грижата по отношение на гарантирането на правото на защита на физическите и юридическите лица, засегнати от административните актове.

4.4. Освен средство за гарантиране на по-висока степен на защита на правата на засегнатите, разпоредбата на чл. 140 от АПК се явява и своеобразна санкция за недобросъвестно поведение на администрацията, което евентуално би могло да цели или да има за последица ограничаването, отслабването на правото на защита на лицата. Това средство има и превантивно значение, тъй като самото знание, че този тип поведение на администрацията подлежи на тази специфична санкция, я мотивира да избягва подобен вид нарушения и да проявява по-голямо внимание към добросъвестното и надлежно информиране на физическите и юридическите лица относно тяхното право на защита срещу административните актове.

4.5. Хипотезите на чл. 140 от АПК се явяват своеобразна форма и на правото на защита на правата и законните интереси на гражданите, гарантирано с чл. 56 от Конституцията. Те се явяват и средство за гарантиране на правото на физическите и юридическите лица да обжалват административните актове, които засягат техните права и законни интереси съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

4.6. Разпоредбата на чл. 140 от АПК чрез специфичната защита, която дава, срещу прояви на недобросъвестна администрация, се явява и средства за гарантиране на *правото на добра администрация*, което е прогласено за част от основните права в Хартата на основните права на Европейския съюз. В правовата държава правото на добра администрация е неделима част от системата, която гарантира върховенството на правото. Административното правосъдие се явява гаранция за защитата на правото на добра администрация, като възможността засегнатите да обжалват актовете, които ги засягат, в по-дълъг срок, е едновременно засилена защита на правата им, санкция за

недобросъвестно поведение от администрацията и средство за превенция по отношение на такова поведение в бъдеще.

4.7. В съдебната практика се приема, че което и от двете задължителни указания да е пропуснал да включи административния орган в издадения от него акт – било пред кой орган се обжалва, било в какъв срок, то срокът се удължава съгласно чл. 140, ал. 1 от АПК. По приложението на тази разпоредба са постановени над 5 000 съдебни акта от ВАС и административните съдилища, съгласно данни от правно-информационните системи. Това е свидетелство за широкото приложение и за значението на разпоредбата в практиката за дисциплиниране на администрацията.

V. Приложимост на разпоредбата на чл. 140 от АПК в случаите по чл. 60, ал. 5 от АПК

5.1. Доводите за приложимост на чл. 140 от АПК по отношение на хипотезите по чл. 60, ал. 5 от АПК са в няколко посоки. От една страна, нормата на чл. 140 от АПК не следва да бъде разглеждана изолирано от останалите разпоредби на АПК. Всъщност тя е пряко свързана с изискването на чл. 59, ал. 2, т. 7 от АПК за форма на индивидуалния административен акт, в което е включено изискването да бъде посочено изрично „пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва“. По този начин на този елемент от формата на акта се придава по-голямо значение отколкото на останалите, тъй като е свързано пряко с правото на защита на засегнатите лица. Удълженият срок за обжалване се явява специфична санкция за допуснат порок във формата на индивидуалния административен акт. Поради това разбирането, че приложението на чл. 140 от АПК следва да се ограничи до случаите по Дял трети от АПК е поначало твърде тясно и несъответно както на *целта на закона*, така и на *систематичната връзка* на разпоредбата както със съдебните производства, така и с порока във формата на индивидуалния административен акт, уредена в дял втори от АПК.

5.2. Основателно е разбирането, отразено във втората група съдебни актове, посочени в искането, че чл. 60, ал. 5 от АПК не може да се разглежда изолирано от дял трети на АПК, регламентиращ съдебните производства. Това е така, тъй като в чл. 60, ал. 5 от АПК е уредена специфична хипотеза на съдебно обжалване, но в действителност за всички останали въпроси по това обжалване са приложими правилата на дял трети, които регламентират съдебните производства.

5.3. Допускането на предварително изпълнение на индивидуален административен акт е изключение от общото правило за суспензивния ефект на жалбата /чл. 166 от АПК/. Суспензивният ефект е средство за защита на правата на засегнатите лица от вреди, които биха могли да настъпят в случай на изпълнение на един незаконосъобразен акт. В случаите по чл. 60, ал. 1 от АПК предварително изпълнение се допуска на лимитирани основания, свързани със защитата на особено важни държавни или обществени интереси, и то при опасност, че може да бъде осуетено /тоест въобще да стане невъзможно/ или сериозно затруднено изпълнението на акта. Тоест, законодателят е допуснал при особено важен обществен интерес индивидуалното право да бъде защитено в една по-малка степен от общия случай. С това изключение вече е предвиден един накърнен баланс, по силата на законовата норма.

5.4. Изключването на приложимостта на чл. 140 от АПК в случаите по чл. 60, ал. 5 от АПК би довело до допълнителен дисбаланс между бездруго ограниченото в тези случаи по изключение индивидуално право и съответния обществен интерес. Нещо повече, евентуалните вреди, които могат да настъпят за засегнатите, ще бъдат неизменно свързани и с толериране на недоброръководност на администрацията, което съгласно общите разпоредби на чл. 140, ал. 1 и 2 от АПК, не се допуска. От гледна точка на ценностите в правовата държава, ръководена от принципа за върховенство на правото и закона, да се въвежда допълнителен имунитет за административния орган, който допуска предварително изпълнение на издадения акт по изключение и с единствената цел да защити важни обществени интереси, би довело до сериозни опасности от административен произвол и широко засягане на индивидуални права.

5.5. В действителност допускането на предварително изпълнение служи единствено на целта да не се допусне осуетяване или сериозно затрудняване на изпълнението на административния акт. То не означава предвиждане на занижена степен на защита срещу един административен акт. Точно обратното, единствено средство за защита срещу евентуален произвол, грешки или нарушаване на права при упражняванеот на публичната власт чрез предварително изпълнение да бъдат ограничени индивидуалните права, остава механизмът по чл. 140 от АПК.

5.6. От изложеното става ясно, че удължаването на сроковете за оспорване на индивидуален административен акт по чл. 140, ал. 1 и 2 от АПК не е просто формално правило, но средство за защита на правата на

засегнатите от административния акт, санкция за недобросъвестно упражняване на власт и превенция срещу такова в бъдеще. То е средство на реализирането на контрол върху актовете на администрацията в правовата държава и в този смисъл е средство за реално осъществяване на принципа за разделение на властите, който включва в себе си правилото „власт контролира власт“, съществена част от което е административното правосъдие. Правото на защита от незаконни административни актове е както средство за защита на индивидуални права, така и такова за ограничаване на държавата – Левиатан във възможността да извършва произвол, и за обезпечаване на ролята на държавата и нейната администрация на служител на гражданите, а не на техен сюзерен и феодал.

По този начин се осъществява практически и гарантираното с преамбюла на Конституцията благо:

... като издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност.

5.7. Отделен е въпросът, че липсва основание да бъде предвидена различна защита на едно и също право според това, дали е допуснато предварително изпълнение на административен акт или не. Ако се приеме тълкуване, според което чл. 140 от АПК е неприложим в случаите по чл. 60, ал. 5 от АПК, то за едни и същи по съдържание административни актове ще важат два различни правни режима на защита. Така в случаите на оспорване на основния акт, с който се засягат права и законни интереси на лицата, ще е налице засилената защита и санкцията по чл. 140 от АПК, но за случаите на предварителното изпълнение на същите или сходни актове няма да е налице. Засяга се принципът на равенство на правата и средствата за защита в сходни случаи. А когато се наруши принципът за равенство, възниква опасността от въвеждането на привилегии.

Предвид изложеното, моля Върховният административен съд да приеме тълкуване, при което да възприете второто изложено в искането на председателя на ВАС становище, приемайки приложимост на чл. 140 от АПК и в случаите на чл. 60, ал. 5 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ