



# 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. № 633

Дата: 06.07.2022 г.

ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ  
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ  
НА ВЪРХОВНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ  
представяван от председателя –  
д-р Ивайло Дерменджиев

по тълкувателно дело №7 / 2020 г.

Висшият адвокатски съвет представя настоящото становище по тълкувателно дело № 7/2020 г. на Общо събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, с предмет следния въпрос:

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

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.

Моля, при постановяването на решението Ви по тълкувателно дело № 7 от 2020 г., да вземете предвид следните съображения на Висшия адвокатски съвет:

За да се отговори на поставения въпрос, следва да бъде анализиран характера на производството по Глава четиринадесета от Административнопроцесуалния кодекс („АПК“), правната същност на горепосоченото определение, след което да бъде направен извод попада ли то в приложното поле на чл. 237 от АПК или не.

### **I. Характер на производството за отмяна на влезли в сила съдебни актове.**

Съдебното производство по чл. 131 от АПК е двуинстанционно производство. С постановяването на акт на Върховния административен съд („ВАС“) се слага край на съдебното производство, а съдебният акт влиза в сила веднага. Законодателят е уредил извънреден способ за проверка на влезлите в сила съдебни решения, определения и разпореждания в Глава четиринадесета от АПК. Предвидено е, че на отмяна подлежат влезлите в сила съдебни актове, с които се прегражда развитието на делото по смисъла на чл. 237, ал. 1 от АПК. С оглед на тази правна норма се прави извод, че на отмяна подлежат само съдебните актове, които имат сила на пресъдено нещо. А с нея се ползват съдебните актове, постановени в редовно инстанционно производство. При по-задълбочен анализ на разпоредбата обаче се стига до заключението, че в разглежданата хипотеза „под влезли в сила“ следва да се разбират определенията и разпорежданията, които препятстват разрешаването на спора по съществуването в рамките на конкретното производство.

Предвид гореизложеното в приложното поле на чл. 237, ал. 1 от АПК по мнение на Висшия адвокатски съвет попадат всички съдебни актове – решения, определения и разпореждания, които се ползват със сила на пресъдено нещо, постановени са в рамките на инстанционния контрол, не подлежат на обжалване пред по-горна инстанция, преграждат разрешаването на конкретния правен спор по същество и засягат материалноправни въпроси.

На следващо място е необходимо да се анализира, дали определението, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт, попада в някое от изрично уредените изключения по чл. 237, ал. 3 и ал. 4 от АПК. Първото изключение по чл. 237, ал. 3 от АПК се отнася до съдебните актове, постановени от три и пет-членни състави на ВАС, в производства по отмяна, а второто изключение, уредено в чл. 237, ал. 4 от АПК - до съдебни актове, постановени в рамките на производства по оспорване на общи или подзаконовни нормативни актове. Разглежданото определение не попада в приложното поле на предвидените от законодателя изключения. Ето защо, дали горепосоченият акт ще подлежи на отмяна в рамките на производството по Глава 14 или не, следва да бъде установено с оглед наличието или липсата на законовите предпоставки по чл. 237, ал. 1 от АПК, а именно определението да се ползва със сила на пресъдено нещо, да прегражда по-нататъшния ход на производството и да решава материалноправен въпрос.

Освен тези предпоставки, неизменно следва да е налице поне едно от основанията по чл. 239 от АПК, а именно, искането ще бъде допустимо: (i) ако се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната; (ii) по надлежния съдебен ред се установи неистинност на показанията на свидетелите или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда във връзка с решаването на делото; (iii) актът е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, или на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен; (iv) между същите страни, за същото искане и на същото основание е постановено друго влязло в сила решение, което противоречи на решението, чиято отмяна се иска; (v) страната вследствие на нарушаване на съответните правила е била лишена от възможност да участва в делото или не е била надлежно представлявана, или когато не е могла да се яви лично или чрез повереник по причина на препятствие, което не е могла да отстрани; (vi) с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Законодателят е предвидил и преклузивен 3 месечен срок, чийто начален момент е конкретизиран в зависимост от основаниято, на което се иска отмяната на влезлия в сила съдебен акт. Искането следва да бъде направено и от надлежна страна по смисъла на чл. 238 от АПК. Ето защо, не може да има никакво колебание относно необходимостта изискванията по чл. 238, чл. 239 и чл. 240 да са налице. Ако приемем, че тези предпоставки са изпълнени, за да се отговори на поставения въпрос, е необходимо да се установи характерът на определението на административния съд относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт. В резултат на такъв анализ ще се установи налични ли са предпоставките изведени по-горе в изложението.

## **II. Производство по обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт.**

Правният ред за обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административния акт е регламентиран в Раздел IV, Глава десета на АПК. Отказът подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страната. Съгласно чл. 200 от АПК, в едномесечен срок от постъпването на жалбата, ведно с административната преписка, становището на административния орган и възраженията на другите страни в административното производство, ако е имало такива, съдът се произнася с определение. Правомощията на съда се изразяват във възможността да постанови определение, с което да отхвърли жалбата или да отмени отказа и да изпрати преписката на компетентния административен орган за решаване на искането по същество. Това определение на съда подлежи на инстанционен контрол с частна жалба от страните, участвали в административното производство. Определението е окончателно и не подлежи на съдебен контрол. Именно за приложимостта на чл. 237 от АПК към това определение е поставен въпросът по настоящото тълкувателно дело.

С оглед на горното и съобразявайки се с поставения въпрос установяваме, че административният съд се произнася по законосъобразността на изричен отказ на конкретен административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт с влязло в сила определение. Тоест в рамките

на производството по Раздел VI от АПК съдът се е произнесъл по материалната законосъобразност на отказа на съответния орган да разгледа отправеното до него искане. Това определение е окончателно и не може да бъде обжалвано. Правната последица от него е, че производството по издаване на индивидуален или общ административен акт приключва без искането на лицето да бъде разгледано по същество, ако административният съд е отхвърлил жалбата. Определението притежава сила на пресъдено нещо, отнася се до материалноправен въпрос и прегражда по-нататъшното развитие на производството. Това е така по няколко причини, които ще бъдат разгледани по-долу.

Първо, трябва да бъде съобразено, че определението не подлежи на съдебен контрол, поради което единствената правна възможност е засегнатият субект, отправил искането, е да отправи ново искане и да инициира нова процедура за издаване на индивидуален или общ административен акт. Това, естествено, крие значителен риск при липса на промяна в обстоятелствата и фактите, на които се позовава лицето, да бъде постановен нов отказ от административния орган, който на свой ред да подлежи на обжалване. Всъщност, при спазване на принципите за правна сигурност и правните очаквания, поведението на административния орган не следва и да бъде друго, доколкото при липсата на промяна във фактическата обстановка, няма основание за промяна в поведението му, следователно би трябвало да бъде постановен нов отказ за разглеждане на искането. Този отказ отново ще подлежи на съдебен контрол. На практика и субектът и администрацията ще ангажират значителни ресурси за въпрос, който не само би могъл да се реши по-лесно и по-бързо, но АПК предвижда ред, по който това да стане, ако в конкретния случай са налице всички законови предпоставки за прилагането му.

Второ, окончателното определение на административния съд по законосъобразността на отказа прегражда по-нататъшното му развитие в хипотезата, когато отказът е потвърден. До този извод се стига при тълкуване *per argumentum a contrario* на чл. 200, ал. 2 от АПК. Разпоредбата постановява, че когато съдът се произнесе с определение, с което отменя отказа, изпраща преписката на компетентния административен орган за решаване на искането по същество, като срокът за произнасянето на съответния административен орган тече от момента на постъпване на преписката при него. Това навежда на извода, че не става въпрос за „ново“ различно производство, в рамките на

което органът е задължен да се произнесе, като уважи искането за издаване на индивидуален или общ административен акт или като откаже издаването на такъв. Напротив, административната преписка се връща на органа именно с цел да се произнесе по същество по искането, с което е било инициентирано съответното производство, т.е. да се продължат производствените действия, за да приключи производството по същество независимо от резултата – положителен или отрицателен.

Предвид това, в противоположната на разгледаната хипотеза, когато съдът потвърждава с определение отказа на административния орган да разгледа по същество искането, то това определение прегражда по-нататъшния ход на производството и пречи за решаването му по същество. Тук е мястото да се отбележи, че „решаването по същество“ се изразява в постановяване или на искания индивидуален или общ административен акт, т.е. в уважение на подаденото искане, или на изричен отказ такъв да бъде издаден. Това е крайният резултат от производството по искане за издаване на един от тези видове административни актове. Какво ще е решението по същество на административния орган и дали то ще бъде обжалвано по съдебен ред, е отделен въпрос, който не е обект на разглеждане в настоящото становище, доколкото не рефлектира върху отговора на поставения въпрос по ТД 7/2022, ВАС. Все пак, следва да се отбележи, че именно съдебно решение, постановено по оспорване на общ нормативен акт не подлежи на отмяна по чл. 237 от АПК на основание на изричната императивна разпоредба на чл. 237, ал. 4 от АПК. Определението, с което е потвърден отказ да се разгледа по същество искане, е постановено в отделно, различно, предхождащо производство, което не попада в изключението по чл. 237, ал. 4 от АПК. Ето защо, Висшият адвокатски съвет счита, че е налице предпоставката, изискваща определението да прегражда решаването на въпроса по същество по смисъла на чл. 237, ал. 1 от АПК. Административното производство, в рамките на което следва да се издаде административен акт или да се откаже неговото издаване не е доведено до край, а напротив, то едва е инициентирано и е приключило на този етап без административния орган да разгледа представеното му искане.

В случая не става въпрос за изчерпване на инстанционния контрол, тъй като поставеният „въпрос“ с искането не е решен по същество, доколкото изначално не е разгледан по същество. Предвид това аргументът в такъв смисъл в мотивите на някои от съдебните решения не може да бъде споделен. От друга страна, дори подобна теза да бъде споделена, тя не води до извод за

неприложимост на производството по чл. 237 и следващите от АПК към подобно определение. Видно от направения анализ на цитираната разпоредба, всички съдебни актове, включително съдебните решения и разпореждания, са крайни актове, които „изчерпват“ инстанционния контрол в рамките на производствата, в които са постановени. Както аргументирахме по-горе производството по Раздел I на Глава четиринадесета от АПК представлява извънреден способ за контрол, в рамките на който на разглеждане подлежат единствено влезлите в сила съдебни актове, ползващи се със сила на пресъдено нещо. Поради което изчерпването на възможността дадено определение да бъде оспорено на по-горна инстанция не аргументира изключването му от приложното поле на чл. 237, ал. 1 от АПК и в хипотезата, когато с него е потвърден изричен отказ на административния орган, да разгледа по същество искане за издаване на административен акт.

### **III. Определението по чл. 200 от АПК и производство по чл. 237 от АПК.**

Производството за отмяна на подобно определение ще бъде законосъобразно проведено, единствено, ако са налице всички законови предпоставки за осъществяването му. Този вид определения, както отбелязва и съответната част от съдебната практика, действително не са изрично включени в разпоредбата на чл. 237, ал. 1 от АПК. Съобразявайки принципа по чл. 127 от АПК, според който съдът няма право да откаже произнасяне, поради липса на правна норма, по която да реши конкретното искане и вземайки предвид извършения анализ в предходните точки на настоящото становище, Висшият адвокатски съвет счита, че искане за отмяна на подобно определение е принципно допустимо. Макар и да не е посочено самостоятелно от законодателя като подлежащо на контрол по чл. 237 от АПК, то попада в приложното му поле, защото отговоря на всички законови предпоставки за това. Съдебното определение е влязло в сила, ползва се със сила на пресъдено нещо, прегражда по-нататъшното развитие на производството и засяга материалноправен въпрос. Ето защо, искането това определение да бъде отменено по реда на Глава четиринадесета от АПК е допустимо като отнасящо се до съдебен акт, отговарящ на предпоставките по чл. 237, ал. 1 от АПК. Следователно щом те са налице, е необходимо и останалите нормативно определени изисквания да бъдат изпълнени, за да може то да бъде разгледано. Искането трябва да бъде подадено от надлежна страна по чл. 238 от АПК, в законовия срок по чл. 240 от АПК и при наличие на някое от основанията по чл. 239 от АПК. Ако всички тези предпоставки са факт, то определението на

административния съд ще подлежи на извънреден контрол Раздел I, Глава четиринадесета от АПК и следва да бъде разгледано от компетентния съд.

#### **IV. Извод.**

С оглед изложените аргументи и съображения в настоящото становище, отговорът на Висшия адвокатски съвет на поставения въпрос по тълкувателно дело №7/2020 г. на Върховния административен съд:

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

Определение на административен съд, с което съдът се е произнесъл окончателно относно законосъобразността на изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на индивидуален или общ административен акт попада в приложното поле на чл. 237, ал. 1 от АПК, тъй като отговаря на изискванията, посочени в правната норма, относно съдебните актове, подлежащи на контрол по този ред.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: .....

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ