

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ

2023

*Тълкувателни постановления на Общото
събрание на колегията от Върховния
касационен и Върховния административен съд*

*Тълкувателни решения и определения на
Общото събрание на колегията на Върховен
административен съд*

Година XVII

Периодично издание, 2024 г.

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Главен редактор

Георги Чолаков

Заместник главни редактори

Мариника Чернева, Милка Панчева

Редакционен съвет

*Ваня Анчева, Йовка Дражева, Георги Колев,
Татяна Хинова, Емилия Миткова, Бисерка
Цанева, Марио Димитров, Сибила Симеонова*

Коректор

Емилия Стоянова

www.sac.justice.bg

© Върховен административен съд, 2024

© Издателство Сиела Норма АД, 2024

**Препечатването на материали от настоящото
издание е възможно само с писменото
разрешение на главния редактор
и на издателство Сиела Норма АД**

СЪДЪРЖАНИЕ

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН И ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД	5
---	----------

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 1 ОТ 16.02.2023 ПО Т.Д. № 2/2022 Г.	5
--	---

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 2 ОТ 05.04.2023 ПО Т.Д. № 3/2022 Г.	17
--	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 3 ОТ 28.04.2023 ПО Т.Д. № 5/2022.....	24
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД	51
---	-----------

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 1 ОТ 17.01.2023 Г. ПО Т.Д. № 7/2021	51
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 2 ОТ 25.07.2023 Г. ПО Т.Д. № 4/2022	68
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3 ОТ 25.07.2023 Г. ПО Т.Д. № 5/2022	97
---	----

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 4 ОТ 06.11.2023 Г. ПО Т.Д. № 2/2021	109
---	-----

ТЪЛКУВАТЕЛНИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ ОТ ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 1

София, 16.02.2023 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на тридесети ноември две хиляди и двадесет и втора година разглежда докладваното от съдия Весела Павлова и съдия Елена Каракашева тълкувателно дело № 2/2022 г.

Производството е по реда на чл. 124 и следващи от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 2/2022 г. е образувано с разпореждане от 05.05.2022 г. на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд по искане на главния прокурор на Република България за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по следния въпрос:

**„Кой е субектът на отговорността по чл. 126 от Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС)?:
1. Лицата, които са регистрирани производители или складодържатели, или 2. Всяко лице, независимо от регистрацията“.**

По поставения въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с чл. 63, ал. 1, предложение второ от Закона за административните нарушения и наказания.

В първата група съдебни актове се приема, че субект на нарушението, за което се носи отговорност по чл. 126 ЗАДС, може да бъде всяко лице, което осъществи някое от алтернативно предвидените в състава му изпълнителни деяния, без в нормата да е предвидено, че извършителят трябва да отговаря на определени специфични изисквания. В цитираната разпоредба се предвижда санкция за лица, които произвеждат, държат, предлагат, продават или превозват акцизни стоки, без те да са придружени от съответен документ, удостоверяващ акцизното задължение. Издаването на тези документи не е свързано с фактическия състав на нарушението и със специално качество на субекта на нарушението. В тази връзка съдебните състави обосновават извода, че при държане, предлагане и др. на акцизна стока, за която няма документ за начисляване, заплащане или обезпечаване на акциз, се осъществява административно нарушение по чл. 126 ЗАДС от всеки правен субект, независимо дали същият има или не регистрация по ЗАДС.

Във втората група съдебни актове се посочва, че нормата на чл. 126 ЗАДС не касае санкциониране на нарушения, изразяващи се в неизпълнение на задълженията за начисляване, плащане или обезпечаване на акциз. Смисълът на тази норма е да обезпечи съставянето на редовна до-

кументация, която да удостоверява посочените по-горе обстоятелства. Задължени да водят такава документация са само регистрираните по ЗАДС лица, изчерпателно посочени в чл. 43, ал. 1 ЗАДС. Последната норма лимитативно определя кои лица могат да начислят акциза – това са лицата, които могат да създават документи, удостоверяващи начисляването на такъв. Съответно чл. 44 ЗАДС определя кой може да плати акциза, като състави редовни документи за това или това са регистрирани по този закон лица. Съдебните състави обобщават, че смисълът на санкциите по чл. 126 ЗАДС е техни субекти да са лица, които, макар и редовно регистрирани по закона (като производители или складодържатели), не изпълняват задължението си да съставят редовни документи, които удостоверяват начисляването, плащането и обезпечаването на акциза, а не да санкционира тези, които изобщо не са се регистрирали като производители или складодържатели. Лице, което не е регистрирано като производител или складодържател, не може да произвежда и държи стоки на склад и съответно да съставя изброените в санкционната норма документи. В заключение в тези съдебни актове е прието, че такова лице не може да носи отговорност по чл. 126 ЗАДС, тъй като не притежава възможност да съставя и разполага с изброените в тази норма документи, и съответно няма качеството на субект, годен да осъществи от обективна и субективна страна някой от посочените в нея състави.

Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Поставеният въпрос е свързан с тълкуването и прилагането на конкретна административнонаказателна разпоредба от Закона за акцизите и данъчните складове. Това налага анализ на съдържанието на самата разпоредба, като се отчете нейното систематично място в глава Девета „Административнонаказателни разпоредби“ от ЗАДС, както и се разгледат спецификите на механизма на облагане на съответните стоки с акциз.

Законът за акцизите и данъчните складове е националният нормативен акт, който съдържа подробни правила относно облагането с акциз и относно контрола върху производството, употребата, складирането, движението и обезпечаването на стоките, подлежащи на облагане с акциз. Обектите на облагане с акциз са определени в чл. 2 ЗАДС – алкохолът и алкохолните напитки, тютюневите изделия, енергийните продукти и електрическата енергия.

Съгласно § 79 от Допълнителните разпоредби на ЗАДС (в сила от 01.04.2010 г. – ДВ, бр. 95/2009 г.) са транспонирани разпоредбите на Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО (ОВ, L 9/12 от 14 януари 2009 г.).

От друга страна, мерките за административен контрол и за административно сътрудничество между компетентните органи на различните държави членки при упражняване на контрол за плащане на акциза са хармонизирани с Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета от 02.05.2012 г. относно административното сътрудничество в областта на контрола на акцизните стоки на територията на общия европейски пазар с цел защита на важни икономически и

финансови интереси на държавите членки от потенциални загуби на приходи от акцизи чрез контрол по спазване на акцизното законодателство.

Системата от разпоредби на национално и на ниво Европейски съюз е с цел борба срещу нарушенията с акцизни стоки на територията на целия европейски пазар – срещу данъчните измами, избягването на данъци и евентуалните злоупотреби. В тази връзка чл. 33, § 3 от Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 г. се тълкува в смисъл, че акцизното законодателство се прилага спрямо всички лица, без значение в какво качество и с каква цел те произвеждат, държат, получават, разпореждат се или превозват акцизни стоки (решение на Съда на Европейския съюз от 10 юни 2021 г. по дело C-279/19).

В допълнение следва да се посочи, че данъчният фактически състав, пораждащ акцизното задължение, обхваща обективните елементи от всички фази на реализация на акцизните стоки – от тяхното производство и внос до етапа на тяхното крайно потребление. Според правилата на този механизъм стоките подлежат на облагане с акциз при тяхното производство на територията на страната; при тяхното въвеждане на територията на страната от територията на друга държава членка или при техния внос, освен когато са поставени под режим отложено плащане. Акцизът според своите характеристики е еднофазен, косвен данък върху потреблението на ограничен от закона кръг стоки. В тази връзка всяко действие по преработка, предлагане, продажба и превозване на акцизни стоки след освобождаване на стоките, когато не са под режим на отложено плащане на акциз, без издаден данъчен документ по ЗАДС или

фактура, или митническа декларация, или придружителен административен документ, удостоверяващ плащането, начисляването и обезпечаването на акциза, е деяние, насочено срещу установения общ режим на държане и движение на продукти, подлежащи на облагане с акциз, на територията на Европейския съюз, респ. срещу облагателния механизъм, въведен със ЗАДС.

Подлежащата на тълкуване разпоредба на чл. 126 от Закона за акцизите и данъчните складове относно субекта на отговорността налага разглеждане на действителната воля на законодателя, като следва да се приложат правилата за тълкуване на разпоредби от нормативните актове съгласно чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове. Според цитираната норма разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни, се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България.

От редакцията на ал. 1 на чл. 126 ЗАДС и използването на родовото понятие „на лице, което ...“ се обосновава извод, че субект на административноказателната отговорност може да бъде всяко лице, което извърши някое от посочените изпълнителни деяния – държи, предлага, продава или превозва акцизни стоки, без да притежава някой от съответните изискуеми от закона документи. Допълнителен аргумент за този извод се извежда и от факта, че законодателят е предвидил както налагането на глоба на физическите лица, така и налагането на имуществена санкция на юридическите лица и едноличните търговци за нарушения по чл. 126, ал. 1 ЗАДС. Тълкуване в насока, че

субект на административнонаказателната отговорност по чл. 126, ал. 1 ЗАДС може да бъде само регистриран по закон производител или складодържател, не съответства на идеята на законодателя, тъй като физическо лице не може да се регистрира по ЗАДС. В тази връзка е необходимо да се посочи какъв е кръгът от субекти, които се регистрират по ЗАДС, и каква е тяхната правноорганизационна форма.

На първо място, на регистрацията по ЗАДС подлежат лицензираните складодържатели, която дефиниция се съдържа в чл. 4, т. 2 ЗАДС. Съгласно чл. 47, ал. 1, т. 1 ЗАДС лицензиран складодържател може да бъде само търговец по смисъла на Търговския закон (ТЗ) – търговско дружество или лице, осъществяващо дейност като едноличен търговец (ЕТ), търговец по смисъла на законодателството на друга държава членка на Европейския съюз или страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство, юридическо лице, създадено въз основа на нормативен акт, или държавно предприятие по смисъла на чл. 62, ал. 3 ТЗ.

На второ място, на регистрацията по ЗАДС подлежат лицата, които стопанисват малки обекти за дестилиране и обекти за винопроизводство на малки винопроизводители. Съгласно чл. 57, ал. 1, т. 1 ЗАДС собственици или наематели на малки обекти за дестилиране и обекти за винопроизводство на малки винопроизводители могат да бъдат само регистрирани лица по смисъла на ТЗ, Закона за кооперациите или по законодателството на държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението на Европейското икономическо про-

странство, както и юридически лица, създадени въз основа на нормативен акт.

На трето място, на основание чл. 55а ЗАДС на регистрация по ЗАДС подлежат независимите малки пивоварни по смисъла на чл. 4, т. 38 ЗАДС, като от легалната дефиниция на понятието е видно, че независими малки пивоварни могат да бъдат стопанисвани само от капиталово търговско дружество.

На следващо място, по реда на ЗАДС на регистрация подлежат и получателите и изпращачите на акцизни стоки, съответно – регистриран получател (чл. 57в, ал. 1 ЗАДС); временно регистриран получател (чл. 58а, ал. 1 ЗАДС); регистриран изпращач (чл. 58в, ал. 1 ЗАДС). Регистриран получател може да бъде само капиталово търговско дружество по ТЗ с регистриран и изцяло внесен капитал не по-малко от 500 хил. лв. с изключение на лицата, които ще получават само тихи и шумящи вина и/или други ферментирани напитки. Временно регистриран получател може да бъде търговец по смисъла на ТЗ, който е регистрирано по Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС) лице и е получил разрешение за всяка конкретна доставка на акцизни стоки, съгласно чл. 58в, ал. 1, т. 1 ЗАДС.

На последно място, по отношение на лицата, за които има издадено разрешение за търговия с тютюневи изделия, е налице изискването да бъдат регистрирани като търговци по смисъла на ТЗ, т.е. да бъдат търговски дружества или да извършват дейност като ЕТ, съгласно чл. 90а, ал. 2, т. 1 ЗАДС.

Следователно, изложеното досежно кръга от субекти, които подлежат на регистрация по ЗАДС, води до за-

ключението, че смисълът на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 ЗАДС, предвиждаща както административно наказание „имуществена санкция“ за юридическите лица и ЕТ, така и административно наказание „глоба“ за физическите лица, е отговорност по този текст да носят всички административнонаказателни лица независимо от наличието или не на регистрация по реда на ЗАДС.

Допълнителен аргумент в подкрепа на това становище може да се извлече от съдържанието на разпоредбата на чл. 3, ал. 2 ЗАДС, съгласно която освен лицензираните складодържатели и регистрирани по ЗАДС лица, данъчнозадължени лица по ЗАДС са: „и лицата извън случаите по ал. 1, когато са произвели или са участвали в производството на акцизни стоки, държат или са участвали в държането на акцизни стоки, разпореждат се или са се разпоредили с акцизни стоки, за които не е бил заплатен акциз или акцизът е бил заплатен частично.“ От друга страна, чл. 102 ЗАДС предвижда, че контролът върху акцизните стоки се осъществява от митническите органи, като той включва проверки и ревизии на данъчнозадължените лица, както и проверки на всички други лица, държащи или извършващи дейности с акцизни стоки.

В допълнение следва да се посочи, че други разпоредби от административнонаказателната част на ЗАДС индивидуализират кръга на субектите си чрез въвеждане на специфично качество – чл. 115в ЗАДС – „лицензиран складодържател, който...“; чл. 115а ЗАДС „лице вложител, което ...“.

Следователно, граматическото тълкуване на израза „лица“, употребен в чл. 126 ЗАДС, както и в текста на чл.

3, ал. 2 ЗАДС, обосновава заключението, че под „лица“ се разбират физически и юридически лица и едноличните търговци, като е без значение наличието или отсъствието на регистрация по реда на ЗАДС. Всяко лице, което е произвело или е участвало в производството на акцизни стоки, разпорежда се или се е разпоредило с акцизни стоки, е данъчнозадължено лице по смисъла на ЗАДС, то същото трябва да разполага с документ, удостоверяващ заплащането, начисляването или обезпечаването на дължимия за стоките акциз, за да удостовери изпълнението на задължението си като данъчнозадължено лице. Това означава, че лицата по чл. 3, ал. 2 ЗАДС могат да бъдат субекти на административнонаказателната отговорност по чл. 126 ЗАДС, доколкото същите се явяват данъчнозадължени лица по смисъла на акцизното законодателство.

Целта на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 ЗАДС е да се гарантира, че акцизните стоки, които се намират в гражданския оборот, са произведени/внесени и са освободени от предвидения от закона ред чрез съставяне на документация, която да удостовери начисляването, заплащането и обезпечаването на дължимия акциз. Идеята на законодателя, въплътена в чл. 126, ал. 1 ЗАДС, е, че всяко лице, държащо, предлагащо, продаващо или превозващо акцизни стоки, следва да разполага с данъчен документ по смисъла на чл. 84, ал. 1 ЗАДС или друг документ, който да доказва плащането, обезпечаването или начисляването на дължимите държавни вземания. Така формираният извод следва от логическото тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 ЗАДС във връзка с разпоредбите на чл. 84, ал. 1, чл. 84, ал. 6, т. 7, чл. 57, ал. 1 и чл. 43, ал. 1, т. 1, чл. 101в, ал. 1 ЗАДС.

Извън съвкупността от изпълнителни деяния по ал. 1 на чл. 126 ЗАДС остават деянията, свързани с правилата: за начисляване на акциза (нарушения по чл. 112 ЗАДС); за издаване на акцизен документ (нарушения по чл. 112а ЗАДС); за отразяване на издадения акцизен документ в счетоводството на лицата (нарушения по чл. 113 ЗАДС) и др., които, за разлика от изпълнителните деяния по чл. 126, ал. 1 ЗАДС, предполагат специално качество на дееца, предвидено в закона.

От гореизложеното може да се направи извод, че с документа, предвиден в чл. 126 ЗАДС, следва да разполагат не само регистрираните за целите на ЗАДС лица или лицензираните складодържатели, а всяко лице, което осъществява определена дейност („държи, предлага, продава или превозва“) с акцизни стоки. Без значение за реализирането на административнонаказателната отговорност по цитирания текст е от кого е начислен, платен или обезпечен дължимият акциз.

Аргументите, съдържащи се в съдебните актове от втората група относно специфичното качество на субекта на деянието по чл. 126 ЗАДС, не могат да бъдат споделени, доколкото тълкуване в така посочения смисъл на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 ЗАДС не съответства на нейното съдържание и би стеснило кръга от субекти, чиято административнонаказателна отговорност се ангажира с този текст, както и последната не би изпълнила общата и специалната превенция като цели на административното наказание, което установява.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание

на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Субект на отговорността по чл. 126 от Закона за акцизите и данъчните складове може да бъде всяко лице независимо от регистрацията по този закон.

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 2

София, 05.04.2023 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на петнадесети февруари две хиляди и двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Павлина Найденова и съдия Петя Колева тълкувателно дело № 3/2022 г.

Тълкувателното дело е образувано за приемане на съвместно тълкувателно постановление по въпроса:

„Наказва ли се с предвиденото в чл. 175, ал. 3 от Закона за движението по пътищата наказание водач, който управлява моторно превозно средство, чиято регистрация е служебно прекратена по реда на чл. 143, ал. 10 от Закона за движението по пътищата, без за това да е уведомен собственикът на моторното превозно средство?“.

В съдебната практика на районните и административните съдилища са оформени различни становища.

Според едното становище, когато собственикът на моторното превозно средство не е бил уведомен, че е прекратена служебно регистрацията на автомобила му, администрацията не е изпълнила своето задължение по чл. 143, ал. 10, изречение първо, предложение последно от Закона за движението по пътищата (ЗДвП), водачът на автомобила не би могъл да знае за прекратената регистрация, съответно, при неуведомяване, липсва субективна съставомерност на деянието по чл. 175, ал. 3 от ЗДвП. Извършването на неправомерно деяние под формата на непредпазливост изисква знание за прекратената регистрация на управлява-

ния от водача автомобил, а в случая не е налице надлежен юридически факт за узнаване на служебната дерегистрация на моторното превозното средство. При установено неизпълнение на законовите задължения от надлежните органи, не следва да се носи административнонаказателна отговорност. Ако деецът управлява моторно превозно средство без действащ договор за застраховка „Гражданска отговорност“, то той осъществява състава на друго нарушение – управление на моторно превозно средство без сключена валидна задължителна застраховка „Гражданска отговорност“.

Според второто становище узнаването за прекратяването на регистрацията от собственика не представлява елемент от фактическия състав на дерегистрацията, поради което е ирелевантно за отговорността на водача обстоятелството дали е уведомен собственикът на автомобила, че е със служебно прекратена регистрация. Законодателят е предвидил задължение за административния орган да уведоми собственика на моторното превозно средство за служебно прекратената регистрация, без законът да предвижда получаването на уведомлението като предпоставка за дерегистрацията. В качеството си на водач на моторно превозно средство деецът е длъжен да знае, че за управляването от него моторно превозно средство не е налице сключена застраховка „Гражданска отговорност“, както и да познава законовите последици от неизпълнение на това задължение. Най-малкото, което е могъл да направи деецът, е да провери стикера, удостоверяващ наличието на валиден договор за „Гражданска отговорност“. Неизпъл-

лнението на това задължение е проява на небрежност, което обосновава вината на дееца.

Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Поставеният въпрос следва да се разбира – дали се носи административнонаказателна отговорност по чл. 175, ал. 3 ЗДвП от водача, ако не е изпратено и съответно получено уведомление за служебно прекратяване на регистрацията по чл. 143, ал. 10 ЗДвП или собственикът не е узнал за този факт по друг начин.

Съгласно чл. 143, ал. 10 от ЗДвП служебно се прекратява регистрацията на пътни превозни средства, за които е получено уведомление от Гаранционния фонд по чл. 574, ал. 11 от Кодекса за застраховането и се уведомява собственикът на пътното превозно средство. Служебно прекратена регистрация на пътно превозно средство се възстановява служебно при предоставени данни за сключена застраховка от Гаранционния фонд по реда на чл. 574, ал. 6 или по желание на собственика след представяне на валидна застраховка „Гражданска отговорност“ на автомобилистите. Уведомяването на собственика за служебно прекратената регистрация има значение както за възможността по желание да възстанови регистрацията на моторното превозно средство, така и за узнаването на служебно прекратяване на регистрацията.

Уведомяването на собственика на моторно превозно средство за служебно прекратената регистрация не е елемент от фактическия състав на прекратяването на реги-

страцията, а е последващо, но има пряко отношение към субективния елемент на административното нарушение по чл. 175, ал. 3 от ЗДвП, защото законът е възложил на административния орган задължението да уведоми собственика за извършеното служебно прекратяване на регистрацията на моторно превозно средство. Прекратяването на регистрацията не настъпва по силата на закона при непредставяне на доказателства за сключена застраховка „Гражданска отговорност“, а се извършва след автоматизирано уведомление от Гаранционния фонд по чл. 24 от Наредба № 54 от 30.12.2016 г. за регистрите на Гаранционния фонд за обмена и защитата на информацията и за издаването и отчитането на задължителните застраховки по чл. 461, т. 1 и 2 от Кодекса за застраховането. Собственикът на моторно превозно средство обективно няма как да знае кога точно е била прекратена служебно регистрацията на моторното превозно средство. Знанието за точната дата на дерегистрацията е от значение за субективната съставомерност на деянието. Обратното би довело до отговорност въз основа на предположение за знание. Едва след момента на узнаването на факта на прекратяването на регистрацията собственикът е длъжен да съобрази поведението си с дерегистрацията на моторното превозно средство и с породените от нея правни последици.

Действително собственикът на моторно превозно средство е длъжен да знае, че за моторното превозно средство няма валидна застраховка „Гражданска отговорност“, което води и до служебно прекратяване на регистрацията на моторното превозно средство, и незнанието на закона не е обстоятелство, изключващо административна нака-

зателната отговорност. Но в случая се касае за незнание на факт от обективната действителност – за извършеното служебно прекратяване на регистрацията на моторно превозно средство на основание чл. 143, ал. 10 от ЗДвП, тоест на фактическо обстоятелство, което принадлежи към състава на административното нарушение по чл. 175, ал. 3, предл. първо от ЗДвП. Това незнание се явява резултат от неизпълнено административно задължение по чл. 143, ал. 10 от ЗДвП за уведомяване на собственика на моторно превозно средство за служебно прекратената регистрация на автомобила, поради което липсва както умисъл, така и небрежност – незнанието на фактическото обстоятелство не се дължи на непредпазливост. Не е налице публично достъпен регистър, в който да се извърши справка за служебно прекратената регистрация. Регистърът по чл. 4, ал. 1, т. 12 и ал. 2 от Наредба № 54/2016 г., в който е отбелязано, че моторно превозно средство е със служебно прекратена регистрация поради липса на застраховка „Гражданска отговорност“ на автомобилистите, е със защитена информация.

Неспазването на изрично записаното в закона задължение да се уведоми собственикът на моторното превозно средство за служебното прекратяване на регистрацията има правни последици. Ако собственикът не е бил уведомен за служебното прекратяване на регистрацията, не би могъл да съобщи този факт и на всяко лице, на което е предоставил управлението на автомобила. Съгласно чл. 18б, ал. 2 от Наредба № I-45 от 24.03.2000 г., при прекратяване на регистрацията по ал. 1, т. 1, 2, 3, 4 или 8, се уведомява собственикът на превозното средство.

Съществува законово задължение по чл. 143, ал. 10, изр. 1 от ЗДвП за административния орган да уведоми собственика за извършената служебна дерегистрация на моторното превозно средство, но е възможно той да е уведомен за този факт при посещение на място в отдел „Пътна полиция“, при връчване на акт за установяване на административно нарушение или по друг начин. В случаите, когато няма доказателства, че прекратяването на регистрацията е било съобщено на собственика на моторно превозно средство от отдел „Пътна полиция“ или не се докаже по друг начин узнаването за служебното прекратяване на регистрацията, деянието по чл. 175, ал. 3 от ЗДвП ще е несъставомерно. Под уведомяване по поставения въпрос следва да се има предвид узнаване по какъвто и да е друг начин, не само по реда на чл. 143, ал. 10 от ЗДвП. Узнаването подлежи на доказване с всички доказателства и доказателствени средства. Необходимо е във всеки конкретен случай да бъдат изследвани и доказани всички елементи от състава на административното нарушение, включително вината, която в административнонаказателния процес не се предполага.

С оглед на изложените мотиви, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

ПОСТАНОВИ:

Не се наказва с предвиденото в чл. 175, ал. 3 от Закона за движението по пътищата административно наказание

водач, който управлява моторно превозно средство, чиято регистрация е служебно прекратена по реда на чл. 143, ал. 10 от Закона за движението по пътищата, без за това да е уведомен собственикът на моторното превозно средство.

ТЪЛКУВАТЕЛНО ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ 3

София, 28.04.2023 г.

Върховният административен съд – ОСС от НК на ВКС и I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на петнадесети февруари две хиляди и двадесет и трета година разгледа докладваното от съдия Славина Влагова и съдия Деница Вълкова тълкувателно дело № 5/2022 г.

Производството е по реда на чл. 124 и следващите от Закона за съдебната власт.

Тълкувателно дело № 5/2022 г. е образувано с разпореждане от 28.07.2022 г. на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд по искане на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд за приемане на съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по следните въпроси:

1. Коя е надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания? и

2. Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административно-процесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания?.

По поставените въпроси е налице противоречива съдебна практика, формирана с решения на административните съдилища, постановени в производства по чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс.

I. По отношение на първия въпрос относно това – коя е надлежната въззиваема страна по смисъла на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в производството по чл. 59 и следващите от същия закон в хипотезата на обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания, в съдебната практика на районните и административните съдилища са се оформили две противоречиви становища, както следва:

В първата група съдебни актове се приема, че като надлежна страна в производството следва да бъде конституиран и призован наказващият орган, като само в случаите, когато се оспорва електронен фиш (акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания), като страна се конституира и призовава учредението или организацията, чийто орган е издал акта. Обосновава се изводът, че като въззиваема страна след влизане в сила на изменението на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (Държавен вестник (ДВ), бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) в случаите, в които се обжалват актове по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания, следва да бъде конституиран и призован наказващият орган, който именно е надлежната страна в производството, като се застъпва, че от текста на разпоредбата е видно, че въззиваема страна следва да е учредението или организацията, чийто орган е издал акта, само и единствено в случаите на оспорване на акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, а именно – електронен фиш.

Във втората група съдебни актове се приема, че като надлежна страна в производството по обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания може да бъде призован или наказващият орган или учредението/организацията, чийто орган е издал акта. В тях се приема, че изброяването в чл. 61, ал. 1 от същия закон е алтернативно и районният съд може да призове или наказващия орган или учредението/организацията, чийто орган е издал акта, съответно приемат за надлежна въззиваема страна както учредението или организацията, чийто орган е издал акта, така и наказващия орган като алтернативно дадени и взаимозаменяеми. Не се приема като съществено нарушение на съдопроизводствените правила призоваването на учредението или организацията, чийто орган е издал акта, в случаите, в които се обжалва или протестира акт по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания.

За да се произнесе по поставения първи въпрос – „Коя е надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания?“, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд взе предвид следното:

Законът за административните нарушения и наказания е нормативният акт, който съдържа общата правна уредба относно административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, съответно за налагане и изпълнение на административните наказания. Това е и общият правен акт, който осигурява

необходимите гаранции за защита правата и законните интереси на гражданите и организациите при установяване на административни нарушения и налагането на наказания за тях.

Чл. 58д е нов, приет със Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, обнародван в ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г. Според тази нова разпоредба „На обжалване и протестиране подлежат:

1. наказателното постановление;
2. предупреждението по чл. 28;
3. резолюцията за прекратяване на административно-наказателното производство;
4. електронният фиш“.

Разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания определя кои са страните, които следва да бъдат призовани от районния съд при разглеждане на делото по оспорване или протестиране на актовете по този закон.

Предишният текст на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (Обн. в ДВ, бр. 92 от 1969 г., доп. ДВ, бр. 10 от 2011 г.) предвижда, че: „При разглеждане на делото пред районния съд се призовават нарушителят, поискалите обезщетение, включително и тези по чл. 55, ал. 2, и учредението или организацията, чийто орган е издал наказателното постановление или електронния фиш, както и допуснатите от съда свидетели.“.

С изменение на тази разпоредба по Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, обнародвано в Държавен вестник,

бр. 109 от 2020 г., влязло в сила от 23.12.2021 г., е предвидено, както следва: чл. 61. (1) (Доп. – ДВ, бр. 10 от 2011 г., изм., бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) „При разглеждане на делото пред районния съд се призовават нарушителят, поискалият обезщетение, включително този по чл. 55, ал. 2, собственикът на вещите, с които е извършено разпореждане или са отнети в полза на държавата, ако не е нарушител, наказващият орган или учреждението, или организацията, чийто орган е издал акта по чл. 58д, т. 4, както и допуснатите от съда свидетели“.

Видно от цитираните текстове на нормата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията ѝ от ДВ, бр. 10 от 2011 г., като ответна страна при разглеждане на делото пред районния съд е предвидено да бъде призовано „учреждението или организацията, чийто орган е издал наказателното постановление или електронния фиш“. С изменението на тази разпоредба от ДВ, бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г., е предвидено, че при разглеждане на делото от районния съд като ответник по делото се призовава „наказващият орган или учреждението, или организацията, чийто орган е издал акта по чл. 58д, т. 4“, като актът по чл. 58д, т. 4 е именно електронният фиш.

За да бъде установена действителната воля на законодателя при приемане на изменението на разпоредбата с оглед на поставения въпрос, следва да се приложат правилата за тълкуване на разпоредбите на нормативните актове, заложили в чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове, според която: „Разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни,

се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България“.

При сравнителен анализ на разпоредбите на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията от ДВ, бр. 10 от 2011 г., преди актуалното изменение, и действащата към момента от ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г., е видно, че изменението касае допълване на разпоредбата с предвиждането като ответна страна при разглеждане на делото да бъде призоваван „наказващият орган“, без да е уточнено по отношение на кой подлежащ на оспорване акт по този закон. Запазена е частта от разпоредбата, която предвижда призоваването при разглеждане на делото пред районния съд като ответна страна на „учреждението или организацията, чийто орган е издал“, като обаче е отпаднало посочването на „наказателното постановление или електронния фиш“, като тази част е заменена само с „акта по чл. 58д, т. 4“.

Това обосновава извод, че призоваването като страна при разглеждане на делото от районния съд на учреждениято или организацията, чийто орган е издал акта по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, се дължи само в случаите на оспорване на акт по тази разпоредба, а именно – на електронния фиш, но не и при оспорване на наказателно постановление. Именно в тази част е допуснато изменение, като наказателното постановление е отпаднало при редакцията на нормата. Това разрешение кореспондира с правната природа на акта по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания. Съгласно § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на

Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 81 от 2015 г., в сила от 21.11.2015 г.) „Електронен фиш“ е електронно изявление, записано върху хартиен, магнитен или друг носител, създадено чрез административно-информационна система въз основа на постъпили и обработени данни за нарушения от автоматизирани технически средства или системи“. А според чл. 189, ал. 4 от Закона за движението по пътищата (нова, обн. ДВ, бр. 10 от 2011 г., изм. бр. 19 от 2015 г., бр. 101 от 2016 г., в сила от 21.01.2017 г., бр. 54 от 2017 г.) „При нарушение, установено и заснето с автоматизирано техническо средство или система, за което не е предвидено наказание лишаване от право да се управлява моторно превозно средство или отнемане на контролни точки, се издава електронен фиш в отсъствието на контролен орган и на нарушител за налагане на глоба в размер, определен за съответното нарушение. Електронният фиш съдържа данни за: териториалната структура на Министерството на вътрешните работи, на чиято територия е установено нарушението, мястото, датата, точния час на извършване на нарушението, регистрационния номер на моторното превозно средство, собственика, на когото е регистрирано превозното средство, описание на нарушението, нарушените разпоредби, размера на глобата, срока, сметката, начините за доброволното ѝ заплащане. Образецът на електронния фиш се утвърждава от министъра на вътрешните работи“. Съобразно цитираните разпоредби електронният фиш, т. е. актът по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, представлява електронно изявление, което е записано на съответен хартиен, магнитен или друг носител,

създадено чрез административно–информационна система и при отсъствие на контролен орган. Именно поради това и съгласно законовото изискване в него се записва и териториалната структура на съответния орган, на чиято територия е установено нарушението, въз основа на данни от автоматизирани технически средства или системи. При тази законова регламентация при издаване на акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания законодателят е сметнал, че като страна в производството по оспорване на такъв акт пред районния съд следва да се призове учредението или организацията, чийто орган е издал това електронно изявление.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) са предвидени някои допълнителни правомощия за административнонаказващия орган, съответно е разширен кръгът от актове, включително във връзка с предоставените нови правомощия, които подлежат на съдебен контрол. Съгласно чл. 59, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания в редакцията от ДВ, бр. 10 от 2011 г., преди последното изменение, на обжалване са подлежали само наказателните постановления и електронният фиш.

Със създадения нов чл. 58д на Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) е предвидено, че на обжалване подлежат както наказателните постановления (чл. 58д, т. 1) и електронните фишове (чл. 58д, т. 4), така и предупреждението по чл. 28 (чл. 58д, т. 2) и резолюцията за прекратяване на административнонаказателното производство (чл.

58д, т. 3). За разлика от акта по чл. 58д, т. 4 – електронния фиш, актовете по чл. 58д, т. 1–3 се издават и производството се развива с прякото участие на административнонаказващия орган по смисъла на чл. 47, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания. Така относно акта по чл. 58д, т. 3 – прекратяването с резолюция, съгласно чл. 54, ал. 1 се извършва от наказващия орган, съответно наказателното постановление – акт по чл. 58д, т. 1, съгласно чл. 57 се издава от съответното длъжностно лице, имащо правомощията на наказващ орган съгласно предвижданията в съответен нормативен акт. Най-накрая актът по чл. 58д, т. 2 – предупреждението, също, съгласно чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, се издава от наказващия орган. Обединяващото за актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания е, че се издават от наказващ орган по смисъла на чл. 47, ал. 1 от Закона при развилото се административнонаказателно производство пред него. За разлика от тях актът по чл. 58д, т. 4 е такъв, при който е създадено електронно изявление в отсъствие на контролен орган.

Тълкуването на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания с оглед на изискването на чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове при неяснота разпоредбите да се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, предполага съобразяване на посочените по-горе разпоредби относно разширения кръг на правомощия на наказващия орган досежно издаваните от него актове, съответно допълнението, касаещо предвиждане на повече актове на наказващите органи, които подлежат на съдебен контрол.

Това налага извод, че съгласно чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания като страна при разглеждане на делото пред районния съд в случаите на обжалване на актовете по чл. 58д, т. 1–3, издадени от наказващ орган, следва да се призовава именно този наказващ орган с оглед на защитата и в съдебното производство на издадения акт. Този извод следва и от граматическото тълкуване на разпоредбата, която предвижда призоваване на учреждението или организацията само за случаите на оспорен акт по чл. 58д, т. 4 от Закона за административните нарушения и наказания, т. е. в случаите, в които актът представлява електронно изявление.

Това разрешение кореспондира и с разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс и в частност с чл. 153, ал. 1, определящ кои са страните в съдебния административен процес, а именно: „Страни по делото са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица“. В случая с изменението на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания, предвид спецификата на делата с административнонаказателен характер по оспорване на актовете с административнонаказателен характер, е предвидено и участието на наказващия орган (съответния административен орган в административнонаказателните производства) и в съдебната фаза по оспорването на такива актове. Това съответства и на разпоредбите, определящи правилата за разпределение на доказателствената тежест и по-конкретно на чл. 170, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, според който: „Административният орган и лицата, за които оспореният административен

акт е благоприятен, трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването“. В случая при участие на наказващия орган и в съдебното производство по оспорване на издаден от него акт се гарантира в по-голяма степен възможността му за защита на издадения от него акт.

Във връзка с изложените по-горе съображения при граматическото и систематичното тълкуване на разпоредбите, нормата на чл. 61, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания следва да се тълкува в смисъла, че надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д., т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания е само и единствено наказващият орган.

II. По отношение на втория въпрос относно това – „Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания“, в съдебната практика на административните съдилища също са се оформили две противоречиви становища, както следва:

В първата група съдебни актове се приема, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания. Съдебните състави достигат до извод, че при касационната проверка по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс административният съд следи служебно за допустимостта на решението на районния съд, която допустимост се основава на наличието или липсата на касаци-

онните основания по чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс. В случаите, когато административният съд установи наличието на касационните основания по чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс, съставляващи недопустимост на решението, следва да упражни правомощията по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс и да обезсили решението на районния съд. Това важи и в случаите, когато първоинстанционният съд е конституирал като страна в процеса учредението вместо наказващия орган. Последният е надлежната страна, като неучастието на такава в производството представлява съществено нарушение на процесуалните правила по смисъла на чл. 348, ал. 1, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс. Провеждането на производство срещу ненадлежна страна води до постановяване на недопустим съдебен акт, тъй като надлежната страна не може да се ползва от правните последици на постановеното съдебно решение, а ненадлежната страна формално е обвързана от тези правни последици, без обаче да е разполагала с процесуална легитимация за участие в процеса. В тази хипотеза освен това надлежната страна остава лишена от възможността да упражни правото да защити правата си. Недопустимият съдебен акт следва да бъде обезсилен от административния съд на основание чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс и делото да се върне за ново разглеждане от друг състав на районния съд, който го е постановил.

Във втората група съдебни актове се приема, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс не е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания. Из-

вежда се тезата, че при допуснатото съществено нарушение на процесуалните правила, включително поради участието на ненадлежна страна в производството пред първоинстанционния съд, постановеното от него решение следва да бъде отменено и делото да се върне на същия съд за ново разглеждане от друг състав, тъй като в Наказателно-процесуалния кодекс липсва касационно основание недопустимост на решението (аргумент от разпоредбата на чл. 348 от Наказателно-процесуалния кодекс), което изключва правомощието на касационната инстанция по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс да обезсили проверяваното съдебно решение.

За да се произнесе по поставения втори въпрос – „Приложим ли е чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания?“, Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд взе предвид следното:

С правната новела в чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) се предвиди, че решението на районния съд, постановено по жалби срещу актове по чл. 58д от Закона за административните нарушения и наказания (наказателни постановления, предупреждения по чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания, резолюции за прекратяване на административнонаказателното производство и електронните фишове), „подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния

кодекс, и по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс“. В тази разпоредба са съединени обективно процесуалноправни норми от два различни процесуални закона – Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, които по силата на препращането регулират образуването и провеждането на касационното производство за проверка на решенията на районните съдилища, постановени по жалби срещу актове по чл. 58д от Закона за административните нарушения и наказания. От безусловното препращане в чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания към касационните основания по Наказателно-процесуалния кодекс следва, че касационна проверка на такова съдебно решение може да бъде предизвикана само при формулирани и обосновани в жалбата/протеста касационни основания по Наказателно-процесуалния кодекс, които са различни от касационните основания в Административнопроцесуалния кодекс, и са изчерпателно изброени в чл. 348, ал. 1, т. 1 („когато е нарушен законът“), т. 2 („когато е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила“) и т. 3 („когато наложеното наказание е явно несправедливо“) от Наказателно-процесуалния кодекс. Касационните основания в Наказателно-процесуалния кодекс са законна предпоставка за самото образуване на касационното производство.

Във втората си част разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания предвижда касационното обжалване да се проведе по Административнопроцесуалния кодекс, като ясно препраща към установения за това процесуален ред в Глава дванадесета „Каса-

ционно производство“ от Административнопроцесуалния кодекс.

Тази уредба отчита характера на административнонаказателните производства, които включват както елементи от наказателното право, така и от административното право. Така при уредените касационни основания по Наказателно-процесуалния кодекс е предвидено такава, което отчита явна несправедливост на наложеното наказание, каквото касационно основание в Административнопроцесуалния кодекс няма, но за което законодателят е отчел, че е относимо към особеностите на уредените обществени отношения във връзка с налагането на административни наказания. Тази уредба обаче взема предвид и наличието на административен елемент в тези обществени отношения, които не намират регулация в Наказателно-процесуалния кодекс. При наличие и на административния елемент в административнонаказателните производства законодателят е предвидил касационното обжалване на съдебни актове да се извършва по реда на Административнопроцесуалния кодекс, който ред отчита административния елемент в тези отношения, съответно многообразието на хипотези при оспорването на актове, включващи и административен елемент.

Независимо че касационното производство може да започне въз основа на някое от касационните основания по чл. 348, ал. 1, т. 1–3 от Наказателно-процесуалния кодекс, в предмета на касационната проверка задължително се включва и преценката на контролиращия (административен) съд за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, която следва да се

обективира в мотивната част на решението на касационната инстанция – съответният административен съд. Аргумент за това е императивният характер на разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс, съгласно която касационният съд следи служебно за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон, както и систематичното място на тази процесуална правна норма в Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс. Бланкетният характер на разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания предопределя запълване на съдържанието ѝ с конкретните и по своето естество императивни правни норми от Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс относно контролно-отменителните правомощия на касационната инстанция, към които безспорно принадлежи и това по чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс – да обезсили проверявания съдебен акт. Необходимото условие за упражняването на това правомощие, съгласно хипотезата и диспозицията на тълкуваната правна норма, е предхождащата го положителна преценка на касационния съд, че съдебното решение е „недопустимо“, а не „неправилно“ или „нищожно“ по смисъла на чл. 221, ал. 2 и ал. 5 от Административнопроцесуалния кодекс. Следователно винаги, когато е налице основание за определяне на решението като недопустимо (например като постановено при липсата или при ненадлежно упражнено право на жалба или след предходно десезиране на съда и др.), разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима и оправомощава касационната инстанция да го обезсили

със съответните правни последици от това (да прекрати делото, да го върне за ново разглеждане или да го прати на компетентния съд или орган). Това важи и за порочно-то процесуално действие на районния съд, изразяващо се в постановяване на недопустимо съдебно решение поради участие на ненадлежна страна, което се явява абсолютна процесуална пречка за допустимост на съдебното производство.

Упражняването на това правомощие, но и задължение на съда по аргумент от чл. 218, ал. 2 от Административно-процесуалния кодекс, е гаранция за спазването на правата на засегнатите от административнонаказателен акт лица, съответно осигуряването възможността за упражняване на правото им на защита, включително в контекста на чл. 6 и чл. 13 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Това е така, защото провеждането на производство срещу ненадлежна страна води до постановяване на недопустим съдебен акт, тъй като надлежната страна не може да се ползва от правните последици на постановеното съдебно решение (в случай, че е благоприятно), от една страна, а от друга, е била лишена от възможността да се защити срещу административнонаказателния акт (в случай на неблагоприятно решение), а ненадлежната страна формално е обвързана от тези правни последици, без обаче да е разполагала с процесуална легитимация за участие в процеса. Т. е. в тази хипотеза надлежната страна остава лишена от възможността да упражни правото да защити правата си. В тези случаи касационният (административният) съд на основание чл. 63в от Закона

за административните нарушения и наказания във връзка с чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс следва да обезсили порочния съдебен акт и да върне делото за ново разглеждане от друг състав на районния съд, който е допуснал развитието на недопустимото съдебно производство и последиците от него – постановяване на недопустимо съдебно решение.

Разпоредбата на чл. 84 от Закона за административните нарушения и наказания, макар и наименувана в закона като „особена“, не изключва приложението на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс, ерго правомощието на административния съд, когато правораздава като касационна инстанция в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания, да обезсили недопустимото съдебно решение, тъй като предвиденото в нея субсидиарно приложение на Наказателно-процесуалния кодекс за произнасянето по касационни жалби пред административния съд влиза в действие под условие – само доколкото в Закона за административните нарушения и наказания „няма особени правила ... за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване“. Такива особени правила за произнасянето по касационни жалби и протести пред административния съд са предвидените в Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс („Касационно производство“), към които разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания изрично препраща. В тази глава систематично е уредено правомощието на касационния (административ-

ния) съд да обезсили съдебното решение, предмет на касационната проверка, когато е недопустимо, а то е винаги такова, когато съдебното производство пред районния съд е проведено при отсъствие на абсолютни процесуални предпоставки, в това число липсата на процесуална легитимация на страните в процесуалното правоотношение. В този смисъл не е налице същинска конкуренция между разпоредбата на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания и тази в чл. 84 от същия закон, макар последната да е определена от законодателя като „особена“, която да се налага да бъде преодоляна чрез общия правен принцип, че специалната дерогира приложението на общата (*Lex specialis derogat generali*). В исторически план с приемане на коментираното съдържание на чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) при завареното действие на чл. 84 от закона (обн. ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. ДВ, бр. 59 от 1998 г. и ДВ, бр. 39 от 2011 г.) законодателят недвусмислено е заявил волята си касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания да се провежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като не е изключил нито едно от предвидените в този процесуален закон правомощия на касационната инстанция, в това число отстраняване на порочните (недопустими) съдебни решения на основание чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс чрез обезсилването им.

Въз основа на изложените по-горе съображения и на основание чл. 124, ал. 3 от Закона за съдебната власт Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на

Върховния касационен съд и съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

ПОСТАНОВИ:

1. Надлежната въззиваема страна при обжалване и протестиране на актовете по чл. 58д, т. 1–3 от Закона за административните нарушения и наказания е наказващият орган.

2. Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс е приложима в производствата по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания.

Особено мнение по т. 2 на тълкувателно дело № 5/2022 г. по описа на Общото събрание на съдиите от Наказателна колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от съдиите: Галина Тонева, Мина Топузова, Мая Цонева, Милена Панева, Христина Михова, Петя Колева, Мария Митева, Татяна Грозданова (ВКС); Ваня Анчева, Светлозара Анчева, Анна Димитрова, Таня Вачева, Донка Чакърова, Илиана Славовска, Даниела Мавродиева, Анелия Ананиева, Мадлен Петрова, Мирослава Георгиева, Албена Радославова, Юлия Раева, Весела Павлова, Емилия Иванова, Юлия Тодорова, Емил Димитров (ВАС)

Изразяваме настоящото особено мнение като несъгласие със становището на мнозинството, че разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е приложима в касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 АПК не е приложима в касационното производство по чл. 63в ЗАНН по следните съображения:

Субсидиарното приложение на АПК в административнонаказателното производство е уредено в 63в ЗАНН, а на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) – в чл. 63в и 84 ЗАНН.

Член 84 ЗАНН предвижда, че доколкото в този закон няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване, се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.

Относно касационното производство такова особено правило е чл. 63в ЗАНН, който предвижда, че решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс (преди последните изменения и допълнения на ЗАНН със същата редакция беше чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН). Но това особено правило препраща към АПК само за реда, по който се провежда касационното производство, не и към предвидените в същия кодекс касационни основания, като законодателят изрично посочва, че решението подлежи на касационно обжалване на основанията, предвидени в НПК.

В мотивите на постановените досега тълкувателни решения на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд относно приложението на АПК в касационното производство по ЗАНН (Тълкувателно решение № 2 от 03.06.2009 г. по т. дело № 7/2008 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен, Тълкувателно решение № 3 от 10.05.2011 г. по т. дело № 7/2010 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен и Тълкувателно решение № 8 от 16.09.2021 г. по т. дело № 1/2020 г. на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен) се приема, че препращането към Глава дванадесета от АПК касае само процесуалния ред, по който се развива касационното производство пред административния съд, и то доколкото не противоречи на НПК.

Приложението на чл. 221, ал. 3 АПК в касационното производство по ЗАНН би довело до въвеждането на ново, допълнително касационно основание наред с вече регламентираните касационни основания в НПК. Разпоредбата на чл. 221, ал. 3 АПК урежда правомощието на касационната инстанция да обезсилва решението на първоинстанционния съд по административни дела, когато то е недопустимо, т. е. нейното приложение в административния процес е пряко обусловено от наличието на касационното основание „недопустимост“ по чл. 209, т. 2 АПК. Касационно основание „недопустимост“ обаче липсва в НПК. Съгласно чл. 348, ал. 1 НПК касационните основания са следните: 1. когато е нарушен законът; 2. когато е допуснато съществено нарушение на процесу-

ални правила; 3. когато наложеното наказание е явно несправедливо.

Разширяването на приложното поле на АПК в касационното производство по ЗАНН чрез въвеждане на касационното основание „недопустимост“ по чл. 209, т. 2 АПК е не само в противоречие с цитираните по-горе тълкувателни решения на ВАС, но и със съдебната практика по наказателни дела относно същността и приложението на касационните основания по НПК. При постановени съдебни актове на въззивната инстанция по съществото на спора в противоречие с чл. 323, ал. 1, т. 2 НПК (просрочие на жалбата) и чл. 323, ал. 1, т. 3 НПК (жалбата или протестът не са подадени от страна, която има право на жалба или протест) Върховният касационен съд (ВКС) приема, че е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, което е основание за отмяна на съдебния акт по чл. 348, ал. 1, т. 2 НПК и прекратяване на производството. Практика на Наказателната колегия (НК) на ВКС за обезсилване на съдебни актове е налице само по отношение на тяхната гражданска част – по предявени граждански иски в наказателното производство при субсидиарно приложение на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) на основание чл. 88, ал. 1 НПК. Същевременно в практиката на Наказателната колегия на ВКС се застъпва и обратното становище – че съдът няма правомощие да обезсили присъдата и в гражданската част, тъй като гражданският иск на пострадалия се разглежда в единен съдебен процес – наказателен, в който разпоредбата на чл. 270, ал. 3 ГПК не намира приложение (в този смисъл Решение № 548 от 9.01.2009 г. на ВКС по н. д. № 594/2008 г., III н. о., НК, Решение № 51 от

3.04.2009 г. на ВКС по н. д. № 660/2008 г., II н. о., НК, Решение № 235 от 5.06.2009 г. на ВКС по н. д. № 224/2009 г., III н. о., НК, Решение № 51 от 3.04.2009 г. на ВКС по н. д. № 660/2008 г., II н. о., НК и Решение № 420 от 20.10.2011 г. на ВКС по н. д. № 2157/2011 г., I н. о., НК).

За разлика от първия въпрос по настоящото тълкувателно дело, по който противоречивата практика е във връзка с последното изменение на чл. 61, ал. 1 ЗАНН (ДВ, бр. 109/2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), по втория въпрос няма промяна в съдържанието на приложимите разпоредби (новият чл. 63в ЗАНН е със същото съдържание като старата редакция на чл. 63, ал. 1, изр. 2 ЗАНН), поради което няма причина за промяна на тълкуването и приложението на касационните основания и правомощията на административния съд при обжалване на решенията на районния съд. В този смисъл са и мотивите към проекта на ЗИД-ЗАНН (№ 002-01-30/23.07.2020 г.) – в т. 10 от мотивите се посочва, че правомощията на съдилищата в административнонаказателното производство не търпят изменение в сравнение с досега съществуващите в чл. 63, ал. 1 ЗАНН.

Положителен отговор на поставения въпрос не може да се обоснове с аргументи, изведени от разпоредбата на чл. 218, ал. 2 „Предмет на касационната проверка“ от Глава дванадесета от АПК, съгласно която за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон съдът следи служебно.

Първо, горното правило касае част от касационните основания по АПК (чл. 209, т. 1, 2 и 3, пр. 1 АПК), докато по силата на препращащата разпоредба на чл. 63в ЗАНН касационното обжалване по административнонаказателни-

те дела е на основанията по НПК, а в НПК липсва касационно основание недопустимост на решението.

Второ, разпоредбата на чл. 218, ал. 2 АПК е израз на принципа на служебното начало, който има различно проявление в административния и в административнонаказателния процес. Макар и да се приема в съдебната практика, че дейността по административно наказване е форма на административна дейност, това не приравнява наказателното постановление по същност и правни последици на административен акт (т. 1 от мотивите на Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. по т. дело № 2/2014 г. на Общото събрание на съдиите от Гражданска колегия на Върховния касационен съд и Първа и Втора колегии на Върховния административен съд), нито подчинява производството по издаването и обжалването им на едни и същи принципи с еднакво проявление.

Трето, отчитайки различния подход в съответното национално законодателство при дефинирането на нарушенията на установения правов ред (като дисциплинарни, административни, престъпления и пр.) и регламентацията на реда за тяхното преследване, в своята практика по всяко конкретно дело Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) винаги осъществява собствена проверка дали процедурите имат наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ/Конвенцията). Признаците за преценка дали едно производство е наказателно по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията са известни като тест „Енгел“ или критерии „Енгел“ (делото *Engel and Others v. Netherlands*). Критериите са следните: 1) квалификация на деянието по националното право; 2) ха-

рактер и естество на нарушението; 3) вид и тежест на предвиденото наказание („суровост на възможното наказание“). Целта на тази проверка е да се гарантира баланс между необходимостта от защита на засегнатия правов ред и осигуряване на правото на справедлив съдебен процес по чл. 6, § 1 от ЕКПЧ на лицето, подведено под отговорност. За да се обоснове, че процедурата има наказателен характер, ЕСПЧ приема, че е достатъчно наличието само на един от разглежданите критерии. Критериите могат да бъдат преценени и кумулативно, ако анализът им поотделно не е достатъчен за убедително заключение. В случая поставеният въпрос относно правомощието на касационната инстанция да обезсилва решението на въззивния съд като недопустимо засяга всички видове административни нарушения – без значение на степента на обществена опасност на конкретното административно нарушение, вида и размера на установеното за него административно наказание, т. е. ако му се даде положителен отговор, то това разрешение би било приложимо за всички случаи, включително и когато са изпълнени критериите Енгел. В резултат на това би се стигнало до прилагане на касационно основание по АПК дори в производство, което има наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 от ЕКПЧ.

Волята на законодателя, обективизирана в чл. 63в ЗАНН, че проверката на решението на въззивния съд се извършва на касационните основания по НПК, е ясна и категорична и е недопустимо по тълкувателен път да се въвежда допълнително касационно основание от друг процесуален закон, който регламентира основанията за касационна проверка в административния, а не в административнонаказателния процес.

Точно защото чл. 63в ЗАНН представлява особено правило, ограничаващо обхвата на препращането на чл. 84 ЗАНН към НПК в касационното производство, тълкуването на чл. 63в ЗАНН следва да бъде стриктно, а не разширително. Трайно е становището в съдебната практика, че нормите, установяващи изключение от правило, подлежат на стриктно, а не на разширително тълкуване.

По горните съображения разпоредбата на чл. 221, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс не е приложима в касационното производство по чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания.

ТЪЛКУВАТЕЛНИ РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ НА ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 1

от 17.01.2023 г. по т.д. № 7/2021

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести октомври две хиляди и двадесет и втора година, изслуша докладваното от съдия Емил Димитров тълкувателно дело № 7/2021 г.

Производството е по реда на чл. 124 и следващи от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 7/2021 г. е образувано по разпореждане от 21.12.2021 г. на председателя на Върховния административен съд по депозирано негово искане относно приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд по следния въпрос:

„По каква процедура се развива административното производство пред Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ) по обжалване на индивидуални административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация и по-конкретно – по реда на глава V, раздел I АПК „Инди-

видуални административни актове“ или по реда на чл. 62–67 от специалния ЗЗКИ?“.

На заседание на Общото събрание на съдиите от колегията на Върховния административен съд на 23 февруари 2022 г. е прието да не се отклонява искането от председателя на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по поставения въпрос.

По поставения въпрос е налице е противоречива съдебна практика, формирана с решения на различни състави на Върховния административен съд, постановени в производства по чл. 68 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), относно процедурата, по която се развива административното производство пред ДКСИ по обжалване актове на органите по § 1, т. 5 ДР на ЗЗКИ, с които се отказва издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация или издадено разрешение се прекратява и отнема, и по-конкретно – дали е приложим Административнопроцесуалният кодекс (АПК) или специалният Закон за защита на класифицираната информация.

По тълкувателното дело са постъпили писмени становища по реда на чл. 129, ал. 4 ЗСВ от министъра на правосъдието, заместника на главния прокурор при Върховна административна прокуратура, Висшия адвокатски съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Държавна комисия по сигурността на информацията, доктор Невин Фети, Административен съд – Видин, Административен съд – Перник.

Становищата, оформени в съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС), се обособяват в две основни групи:

1. В първата група съдебни актове се приема, че за производството пред ДКСИ по обжалване на административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на разрешение за достъп е приложим специалният ЗЗКИ.

Според обобщените становища на съдебните състави специалният закон и, по-конкретно, разпоредбите на чл. 62–67 ЗЗКИ не вменият задължение на органа за разглеждане на жалбата в открито заседание, както и за уведомяване на жалбоподателя от самото образуване на производството и в хода на извършените проверки за участие и изразяване на становище по събраните доказателства или за предявяване искания за служебно събиране на други доказателства. Поради това неуведомяването и неучастието на жалбоподателя в това производство за извършване на посочените процесуални действия не представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила по чл. 34, 35 и 36 АПК, както и не е нарушено правото му на защита.

Приема се, че оспорващият е реализирал правото си на защита, като е оспорил акта по административен ред пред ДКСИ, а нейното решение – пред ВАС, където е имал възможност да осъществи защитата си, включително и като оспори доказателствата, на които органът е основал своите изводи по реда на чл. 193 ГПК.

Приема се, че производството пред ДКСИ е контролно-отменително и се подчинява на специфични процесуални правила по ЗЗКИ, които допускат събирането на нови доказателства, поискани с жалбата или служебно – чл. 65, ал. 4 ЗЗКИ. Изтъква се, че АПК е приложим, доколкото в специалните закони – ЗЗКИ, Правилника за прилага-

не на Закона за защита на класифицираната информация (ППЗЗКИ) и Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС), липсва нормативна уредба, но въпреки това изключват процедурата по чл. 34–36 АПК.

Поради това оплакванията в жалбите до ВАС срещу решенията на ДКСИ по чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ за допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила по АПК са оставяни от съдебните състави без уважение като неоснователни.

2. Във втората група съдебни актове се приема, че за производството пред ДКСИ по обжалване на административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация е приложим АПК и в частност процедурата по АПК за издаване на индивидуални административни актове.

Според това становище на съдебните състави производството по чл. 62–67 ЗЗКИ е контролно-отменително и то се осъществява от горестоящ административен орган с контролни функции по законосъобразността на актовете по чл. 62 ЗЗКИ. Проверката изисква да бъдат изяснени всички факти и обстоятелства от значение за наличието или липсата на материалноправните предпоставки за издаване на съответния акт. В правомощието на ДКСИ по чл. 65, ал. 4 ЗЗКИ да събира нови доказателства се включва и разглеждане на всички доводи и възражения на жалбоподателя, наведени както в жалбата, така и в хода на производството пред ДКСИ, както и осигуряване на възможност на същия да се запознае с представените с преписката и допълнително събрани доказателства, да изразява становища, да сочи нови доказателства и прави доказателствени

искания, свързани с основанията за издаване на обжалвания акт. Едва след като изпълни тези условия, ДКСИ може да пристъпи към постановяване на решението си по чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ.

В тази категория съдебни актове се посочва, че липсата на изрична уредба в ЗЗКИ за реда и условията за провеждане на процедурата по оспорване пред ДКСИ на актовете по чл. 62 ЗЗКИ не дерогира приложението на процедурата по АПК, съставляваща гаранция за законосъобразност на решението и действията на ДКСИ, а именно: чл. 34 (участие на страните в производството), чл. 35 (изясняване на фактите и обстоятелствата), чл. 36 АПК (събиране на доказателства). Направен е извод, че производството по чл. 62–67 ЗЗКИ следва да бъде проведено в открито заседание на Комисията, при гарантирано право на участие и защита на всички засегнати от обжалвания акт страни, в условията на равнопоставеност и състезателност.

В други решения на ВАС от същата група се приема, че събирането на нови доказателства е отделна фаза в производството пред ДКСИ, предхождаща решението ѝ.

Като аргумент в подкрепа на тезата за приложимост на процедурата за издаване на индивидуални административни актове по АПК се посочва и забраната за нови фактически установявания по чл. 220 АПК, поради което доказателствата, исканията по тях и възраженията на жалбоподателя не могат да бъдат предмет на проверка за първи път от касационната инстанция.

За ДКСИ като специален административен орган е приложим принципът на служебното начало по чл. 9 АПК, който го задължава да установи всички факти от значение

за издаване на акта, при равнопоставеност на страните в производството и гарантиране упражняването на процесуалните им права.

Със съдебните решения на ВАС от тази група се приема, че всяко нарушение на административнопроизводствените правила по чл. 34, 35 и 36 АПК от страна на ДКСИ в производството по чл. 62–67 ЗЗКИ е съществено и обуславя незаконосъобразност на обжалваното решение на ДКСИ.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегия на Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Обосноваването на конкретен извод относно поставения за тълкуване въпрос изисква изследване и анализ на предвидената от законодателя процедура в чл. 62 и сл. от Закона за защита на класифицираната информация, развиваща се пред ДКСИ, по обжалване актовете на органите по § 1, т. 5 Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ (ДРЗЗКИ), с които се отказва издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация или издадено разрешение се прекратява или отнема. Това включва отговор на въпросите относно: начина на уреждане на процедурата в чл. 62 – чл. 67 ЗЗКИ; приложимите административнопроизводствени правила, в това число приложими ли са норми от АПК в процедурата по чл. 62 – чл. 67 ЗЗКИ; какъв е характерът на акта на ДКСИ по чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ – административен или правораздавателен; качество и права на страните в производството; как се осъществява събирането и преценката на доказателствата от административния орган.

Законодателната уредба в чл. 62–67 ЗЗКИ, съдържаща ограничен набор от правила, очертава производството по обжалване на индивидуалните административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация пред Държавната комисия по сигурността на информацията като вид контролно административно производство.

Това контролно административно производство по своя характер е специфично за българската административноправна система, а регламентацията му в специалния ЗЗКИ е непрецизна.

Началото на контролното производство се поставя с подаването на жалба срещу индивидуалните административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация пред ДКСИ.

Предвидени са изисквания за редовност на жалбата: подава се в писмена форма чрез органа, издал обжалвания акт, и в нея трябва да се посочат органът, до който се подава, името и адресът на жалбоподателя, актът, който се обжалва, органът, който го е издал, оплакванията и искането на жалбоподателя.

Посочените изисквания са минимални, като няма пречка към жалбата да се прилагат и писмени доказателства в подкрепа на наведените в нея доводи, както и да са направени искания към ДКСИ за събирането на доказателства за факти, които според жалбоподателя не са били взети предвид при издаване на акта или са настъпили след издаването му.

Нормите, уреждащи производството, съдържат изискване за допустимост на жалбата, което изискване по ар-

гумент на чл. 64, ал. 1 ЗЗКИ е само едно – жалбата да е подадена в предвидения в чл. 62 ЗЗКИ 7-дневен срок. Този срок започва да тече за адресата на акта от уведомяването му по правилата на чл. 57, ал. 4, чл. 59, ал. 2 и по чл. 60, ал. 2 ЗЗКИ, според които органът в писмена форма уведомява лицето за издадения акт. Уредбата не изключва необходимостта от наличие на пряк и личен интерес от обжалването.

Подалият жалбата субект придобива качеството страна в контролното производство като лице, по отношение на което обжалваният акт е породил правно действие.

В хипотеза на пропуснат срок за обжалване, е предвиден процес относно възстановяване на срока, ако пропускането се дължи на особени непредвидени обстоятелства. Производството по искането за възстановяване на срока се развива пред органа, компетентен да разгледа жалбата – ДКСИ. Специфично при регламентирането на това производство е, че при разглеждане на искането, ако намери същото за основателно, ДКСИ не „възстановява срока“ с отделен акт, а според употребения от законодателя израз „дава ход на жалбата“, съответно при неоснователно искане, жалбата се оставя без разглеждане.

В случая на даване ход на жалбата от страна на ДКСИ, същата трябва да се върне на органа, чрез който е подадена, с оглед упражняване правото му по чл. 65 ЗЗКИ. Касае се за право на отзив, като при евентуално преразглеждане на въпроса, органът може да издаде разрешение за достъп до класифицирана информация или да оттегли акта, с който е отнел издаденото разрешение. Макар и непредвидено изрично, правото на отзив в случая на прекратено действие на издадено разрешение за достъп до класифицирана ин-

формация по чл. 60, ал. 1 ЗЗКИ е допустимо и се изчерпва с оттегляне на акта, с който е прекратено действието на издаденото разрешение.

Срокът по чл. 65, ал. 1 ЗЗКИ е преклузивен и с изтичането му се погасява правото на съответния орган, издал обжалвания акт, за преразглеждане.

В нормата на чл. 65, ал. 1 ЗЗКИ, изречение последно, е уредено специфично задължение за органа, упражнил правото си на отзив, за уведомяване на заинтересуваните.

Когато органът, издал обжалвания акт, не намери основание за упражняване правомощието си по чл. 65, ал. 1 ЗЗКИ, той изпраща незабавно жалбата заедно с цялата преписка на компетентния според специалния закон орган – Държавната комисия по сигурността на информацията, пред който трябва да се развие производството по обжалване на индивидуалните административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация (чл. 65, ал. 2 ЗЗКИ). При неизпълнение на това задължение, в хипотезата на чл. 65, ал. 3 ЗЗКИ, жалбоподателят може да изпрати препис от жалбата на ДКСИ или да я уведоми за допуснатото забавяне, в който случай за ДКСИ е налице задължение да изиска преписката служебно.

В Глава втора, Раздел I от ЗЗКИ Държавната комисия по сигурността на информацията е определена като колегиялен държавен орган, осъществяващ политиката на Република България за защита на класифицираната информация.

На този орган в ЗЗКИ са възложени широк спектър от задачи и функции при осъществяване на дейността му, част от които са изброени в чл. 8, и чл. 9 ЗЗКИ.

Същевременно с разпоредбите на чл. 62–67 ЗЗКИ законодателят е възложил на ДКСИ допълнителни функции по упражняване контрол за правилност и законосъобразност на издадените индивидуални административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация от органите по § 1, т. 5 ДРЗЗКИ – ръководителите на службите за сигурност и за обществен ред или заместниците им, когато са упълномощени от тях, както и служителите по сигурността на информацията.

Правомощията на ДКСИ при упражняване функцията за контрол на издадените индивидуални административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация от органите по § 1, т. 5 ДР на ЗЗКИ са определени в чл. 66, ал. 2 и ал. 3 ЗЗКИ.

Според чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ Държавната комисия по сигурността на информацията се произнася с решение, с което отменя административния акт за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение или отхвърля жалбата, а според чл. 66, ал. 3 ЗЗКИ когато органът противозаконно е отказал да издаде разрешение за достъп до класифицирана информация, ДКСИ може да задължи този орган да започне процедура по проучване, като определи и срок за приключване.

Изводи относно статута на ДКСИ, характера и вида на извършвания от този орган контрол се налагат след логически и систематичен анализ на конкретните норми на специалния ЗЗКИ, включително очертаните в този закон и посочени по-горе правомощия на ДКСИ, при липсата на

легално определение на понятието „особена юрисдикция“ и във връзка с разпоредбите на чл. 119, ал. 1 – ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ).

Държавната комисия по сигурността на информацията е административен орган, част от общата система на органите на изпълнителната власт, но при изпълнение на посочените функции ДКСИ не е по-горестоящ административен орган спрямо органите по § 1, т. 5 ДР на ЗЗКИ, защото не е част от обща с тези органи субординирана административна система и не упражнява вътрешноведомствен контрол. За ДКСИ не е налице право на самостоятелно започване на производство за осъществяване на визираната контролна функция (правото на служебно начало), а действа само след сезиране.

Въпреки че съставът на ДКСИ е законово определен в чл. 6, ал. 1 и ал. 2 ЗЗКИ по параметри брой и образование, спорен е въпросът за степента на независимост на ДКСИ като евентуален критерий за извършване на правораздаване от този орган, предвид статута на персоналния му състав и с оглед разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 1 ЗЗКИ, дефиниращи ДКСИ като държавен колегиален орган, осъществяващ политиката на Република България за защита на класифицираната информация, с персонален състав, определян с решение на Министерския съвет по предложение на министър-председателя.

За ДКСИ в специалния ЗЗКИ не е предвидено правомощие да пререшава контролираните от нея индивидуални административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация, при което ДКСИ не се произнася по съще-

ство, тоест не действа като инстанция за обжалване по същество.

Съгласно чл. 68, ал. 1 ЗЗКИ решението на ДКСИ подлежи на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд, а според ал. 3 жалбата не спира изпълнението и се разглежда по правилата на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс, като делото се разглежда при закрити врата.

Изричното препращане към правилата на Глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс при съдебния контрол на решението на ДКСИ означава, че Върховният административен съд действа не като втора инстанция, а като касация. В касационното производство ДКСИ е страна.

Налага се извод, че в производството по чл. 62 – чл. 67 ЗЗКИ е регламентиран административен контрол, осъществяван от държавен орган с обособено място в изпълнителната власт, изрично натоварен от законодателя със специфичната контролна функция върху определена категория административни актове, с оглед особеното естество на възникналите правоотношения при предоставяне на достъп до класифицирана информация (чл. 1, ал. 1 ЗЗКИ), като актът по чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ, с който се произнася този орган при реализиране на контролните си правомощия, е административен.

Правилото на чл. 219 АПК, според което за установяване на касационните основания се допускат само писмени доказателства и не се допускат доказателства за установяване на обстоятелства, несвързани с касационните основания, както и забраната за фактически установявания

в касационното производство (чл. 220 АПК), предполага преценката от съда за прилагане на материалния закон да се основава единствено и само на факти, установени в производството, завършващият акт на което, съгласно волята на законодателя, е предмет на касационен контрол.

Тази процесуална механика практически изисква да е налице такава законодателна уредба за предходното – в разглеждания случай контролно по своя характер, производство, която да въвежда като част от това производство процедура по доказване с участие на страната с оглед необходимостта и изобщо възможността за произнасяне на контролния орган със законосъобразен акт.

В конкретно изследваната процедура за установяването на релевантните за контролното административно производство факти чл. 65, ал. 4 ЗЗКИ предвижда, че след получаване на преписката ДКСИ може да събира нови доказателства. Става въпрос за доказателства, които не са налични по преписката, независимо от причините за това, и с които се установяват относими към предмета на контрол факти.

Използваният в разпоредбата на чл. 65, ал. 4 ЗЗКИ от законодателя, макар и не в императив, израз „може“ предполага даденото право да бъде осъществявано от контролния орган съобразно целите на доказването в административния процес.

В тази връзка събирането на нови доказателства е част, обособена фаза от разглежданото производство, представляващо поредица взаимозависими и обуславящи се едно от друго действия на органа, насочени към определена цел – точно установяване на обективната истина по конкретния случай.

Посочената цел изисква това правомощие на ДКСИ да бъде упражнено чрез използване на всички допустими доказателствени средства за установяване законосъобразността или порочността на обжалвания пред този контролен орган акт.

Прилагането на визираните по-горе правила по представянето и събирането на доказателства от контролния орган в тази фаза на производството следва да се извършва при съобразяване спецификата на обществените отношения по защита на класифицираната информация и целта на ЗЗКИ за защита на класифицираната информация от нерегламентиран достъп.

Противопоставянето между упражняване конституционното право на защита (чл. 56 КРБ) на страната в контролното административно производство и конституционно защитените отношения, свързани със сигурността на нацията, като такива със значима обществена стойност, а именно защитата на националната сигурност, елемент от която е защитата на класифицираната информация от нерегламентиран достъп, се разрешава чрез извършване на необходимата преценка от контролния орган – ДКСИ, относно данните, които следва да се предоставят в контролното административно производство на страната съобразно целите и принципите на специалния закон – ЗЗКИ.

Горното означава, че страната в контролното административно производство има право да получи достъп до административната преписка, включително да изразява становища пред ДКСИ, да представя доказателства и да иска събирането на такива, но тези процесуални действия на страната следва да се извършват при спазване изиска-

нията за защита на класифицираната информация по чл. 83 ЗЗКИ, Глава шеста, Раздел III „Персонална сигурност“, чрез прилагане принципа „необходимост да се знае“, съобразно разпоредбата на чл. 39а ЗЗКИ.

Осигуряването на възможност за ефективно упражняване правото на защита на страната в контролното производство в рамките на установения в чл. 66, ал. 1 ЗЗКИ срок е задължение на административния орган.

Държавната комисия по сигурността на информацията следва да разгледа всички доводи, твърдения, обяснения и възражения на жалбоподателя, наведени както в жалбата, така и в контролното производство след подаване на жалбата, и да събере относимите и допустими релевантни за конкретния казус доказателства, включително представените от жалбоподателя, ако същият в конкретното производство е извършил това процесуално действие. Запознаването на жалбоподателя с фактическите основания, които са причина за постановяване на акта, предмет на контрол пред ДКСИ, с оглед осигуряване конституционното право на защита, трябва да бъде осъществено по начин, изключващ узнаване в детайли на използваните оперативни способности и средства за събиране на данни, които са послужили като основание за издаване актовете по чл. 57, ал. 1 ЗЗКИ, чл. 59, ал. 1 ЗЗКИ и чл. 60, ал. 1 ЗЗКИ, в унисон с даденото разрешение в относимите актове на Конституционния съд на Република България и по-конкретно в т. 3 от мотивите на Решение № 3 от 25.09.2002 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 11/2002 г.

Това е относимо и към всяка друга информация, получаването на която от страната, включително чрез достъп

до нейния материален носител, би могло да се окаже в противоречие с императивното изискване на чл. 57, ал. 3 ЗЗКИ, чл. 59, ал. 3 ЗЗКИ и чл. 60, ал. 3 ЗЗКИ до степен на нарушаване баланса между правото на защита на лицето и защитения обществен интерес, изразен в ограничаване достъпа до определена категория информация, свързана с националната сигурност.

Правилото за закрито заседание на колегиалния орган, въведено с разпоредбата на чл. 11, ал. 3 от Устройствения правилник на Държавната комисия по сигурността на информацията и нейната администрация, при липсата на специална уредба в ЗЗКИ и по аргумент на чл. 11, ал. 5 от цитирания правилник, не изключва възможността за прилагане от ДКСИ разпоредбите на чл. 44 и чл. 45, ал. 1 АПК при преценка на ДКСИ относно тяхната необходимост и значение за изясняване обективната истина.

Решението на ДКСИ се мотивира. Излагането в акта на контролния орган на преценката на доказателствата и доводите по конкретния казус във връзка с извършената от него логическа операция по тълкуване на приложимата материалноправна норма и неговото собствено заключение е следствие от необходимостта от гаранции, които условието за форма дава, и кореспондира с целите на контролното производство. Възприетото от законодателя изключение индивидуалните административни актове за отказ, отнемане и прекратяване на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация да не се мотивират – чл. 57, ал. 3 ЗЗКИ, чл. 59, ал. 3 ЗЗКИ и чл. 60, ал. 3 ЗЗКИ, е неприложимо спрямо акта по чл. 66, ал. 2 ЗЗКИ.

Очертаните по-горе особености на разглежданото контролно административно производство налагат изво-

да, че пестеливата формална уредба в чл. 62–67 ЗЗКИ, в която липсват разпоредби, установяващи забрана или изключване приложението на Административнопроцесуалния кодекс в това производство, и предвид разпоредбата на чл. 2, ал. 1 АПК, обосновават приложимост в контролното производство на административнопроизводствените правила на АПК, гарантиращи законосъобразната дейност на администрацията и правото на защита на заинтересованите страни, при спазване баланса между конституционно установеното право на защита и защитата на националната сигурност.

По изложените съображения и на основание чл.124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд:

Р Е Ш И:

Административното производство пред Държавната комисия по сигурността на информацията по обжалване на индивидуални административни актове за отказ, прекратяване или отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация се развива по реда на чл. 62–67 от Закона за защита на класифицираната информация, който не изключва приложението на общите разпоредби на чл. 34 – чл. 36 и чл. 45 – чл. 46 от Глава пета, Раздел I АПК, относими към правото на участие на адресата на акта и събирането на доказателства в административната фаза на административното производство пред ДКСИ, при спазване принципа „необходимост да се знае“.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 2

от 25.07.2023 г. по т.д. № 4/2022

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на тридесет и първи май две хиляди и двадесет и трета година, изслуша докладваното от съдия Николай Гунчев и съдия Росен Василев тълкувателно дело № 4/2022г.

Производството е по реда на чл. 124 и следващи от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Тълкувателно дело № 4/2022 г. е образувано по разпореждане от 26.07.2022 г. на председателя на Върховния административен съд по депозирано негово искане относно приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд по 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 хората с увреждания, в правно-организационна форма на фондация за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорване на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“?“.

По поставения правен въпрос е налице противоречива съдебна практика, формирана в определения на Върховния

административен съд, досежно допустимостта на съдебното производство по оспорване от страна на Фондация „Гринберг“, гр. Пловдив, на подзаконовни нормативни актове, издадени от общинските съвети и отнасящи се до хора с увреждания.

В съдебната практика по поставения за тълкуване въпрос са формирани две противоположни становища.

Според първото становище оспорването на съответните подзаконовни нормативни актове е допустимо. Основният мотив за това е разпоредбата на чл. 186 АПК във връзка с чл. 12, ал. 1 от Конституцията на Република България, даваща право да оспорват подзаконовни нормативни актове на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или ще бъдат засегнати от него и за които той поражда задължения. Приема се, че това разбиране съответства на приетото в Тълкувателно решение № 2 от 12 февруари 2010 г. по тълкувателно дело № 4/2009 г. на Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд, че съсловните/браншовите организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконовни нормативни актове при наличие на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени.

Тази теза се застъпва и в постъпилите по тълкувателното дело писмени становища на съдиите от Административен съд – Русе, на преподавателя към катедра „Публичноправни науки“ в „Правно-историческия факултет“ на Югозападния университет „Неофит Рилски“, гр. Благоевград, проф. Добринка Чанкова, на омбудсмана на Републи-

ка България проф. д-р Диана Ковачева, на председателя на Висшия адвокатски съвет и на заместника на главния прокурор при Върховната административна прокуратура.

Според второто становище оспорването на съответните подзаконовни нормативни актове е недопустимо поради неизпълнение на изискването на чл. 186 от АПК за установяване на пряк и личен интерес от оспорване.

Това становище се поддържа от Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Административен съд – Видин, Административен съд – Габрово, Административен съд – Варна, Административен съд – Разград, Административен съд – Търговище, Административен съд – Ямбол, Административен съд – Силистра и Административен съд – Перник.

Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд намира за правилно второто становище.

Мотивите за това са следните:

Обосноваването на конкретен извод относно поставения за тълкуване въпрос за наличието на правен интерес изисква изследване и анализ на относимите разпоредби на Закона за лицата и семейството (ЗЛС), Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), Закона за хората с увреждания (ЗХУ) и Закона за социалните услуги (ЗСУ) във връзка с разпоредбите на чл. 186, ал. 1 от АПК и § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на АПК.

Както в Закона за лицата и семейството, така и в ЗЮЛНЦ не се дава легална дефиниция на фондацията. Понятието за фондация може да се изведе по пътя на тълкуване разпоредбите на раздел втори, глава втора от ЗЮЛНЦ,

дефинирайки я като вид юридическо лице с нестопанска цел, което няма членски състав, към момента на учредяването си притежава имущество, необходимо за постигане на нестопанската си цел, има определена организация с органи или органи на управление и се учредява с едностранен учредителен акт приживе или по случай на смърт. Тя е некорпоративно персонифицирано образувание със собствено имущество, вътрешна организация и цели. Фондацията представлява обединение не на лица, а на имуществени ценности, признато за юридическо лице и служещо на цел, определена от учредителя в учредителния акт. Целта трябва да бъде изрична, изчерпателна, нестопанска, позволена. Фондацията възниква, за да организира използването на имущество с определен социален ефект, и се състои от собственост, предоставена за определена цел.

Според вида на целите си фондациите могат да бъдат с публични или с частни цели. Законът за юридическите лица с нестопанска цел задължава фондациите да се самоопределят като организации за осъществяване на дейност в обществена или в частна полза. Целта на законодателя за въвеждането на това групиране е да диференцира техния правен режим. Това групиране взема за критерий интереса, чието удовлетворяване се преследва чрез извършваната дейност. Фондациите, които са определени за извършване на общественополезна дейност, изразходват имуществото си единствено за посочените в чл. 38, ал. 1 ЗЮЛНЦ цели. Фондациите, които се самоопределят за дейност в частна полза, могат да осъществяват дейността си за облагодетелстване на лица, определени от учредителите свободно, необвързано с целите по чл. 38, ал. 1 от ЗЮЛНЦ. Това не

изключва възможността фондациите, самоопределили се за дейност в частна полза, да изразходват средствата си и за целите по чл. 38, ал. 1 от ЗЮЛНЦ.

В тази насока следва да се обсъдят и да се отговори на следните два въпроса:

1. Съответства ли регистрираната в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (РЮЛНЦ) организационна форма – Фондация за осъществяване на дейност в частна полза, цели и дейност, на изискванията и законови-те критерии, поставени в § 1, т. 12 от ЗХУ, така щото фондацията, извън самоопределянето си като такава, да бъде определяна от съда като организация за хора с увреждания, за да може да се позовава на Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълкувателно дело № 4/2009 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС и да се ползва от мотивите към същото?

2. Кои организации по смисъла на чл. 186, ал. 1 от АПК имат право да оспорват подзаконови нормативни актове, засягащи хора с увреждания – всички организации – фондации в правно-организационната форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на АПК, или само организациите по смисъла на § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ – организации за хора с увреждания, създадени да предоставят услуги на и за хора с увреждания и които поемат застъпническа роля от името на хора с увреждания?

В тази връзка § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания дава легална дефиниция на понятието „организации за хора с увреждания”, като

сочи, че това са организации, създадени да предоставят услуги на и за хора с увреждания и които поемат застъпническа роля от името на хората с увреждания. Организациите за хора с увреждания се създават единствено за да предоставят услуги на хора с увреждания и да изпълняват застъпническа роля, от което следва, че за да се определят като организации по смисъла на § 1, т. 12, юридическите лица с нестопанска цел трябва да изпълняват тези два законови критерия. Що е „услуга на и за хора с увреждания“, е понятие, което не е законово определено в ЗХУ, но в чл. 5 от ЗХУ се определят „областите на подкрепа“ за хората с увреждания и към тях се отнасят „услуги, подпомагащи трудовата реализация“ – т. 3, и „социалните услуги“ – т. 5. „Социална услуга“ е понятие, определено в Закона за социалните услуги. Там също така е дефинирано и понятието „застъпничество“, дейността по което е част от регистрирания предмет на фондацията.

Социалните услуги (чл. 3 от ЗСУ) се определят като дейности за подкрепа на лицата за: 1. превенция и/или преодоляване на социалното изключване; 2. реализиране на права; 3. подобряване качеството на живот.

Основните дейности са посочени в чл. 15 и те са: 1. информиране и консултиране; 2. застъпничество и посредничество; 3. общностна работа; 4. терапия и рехабилитация; 5. обучение за придобиване на умения; 6. подкрепа за придобиване на трудови умения; 7. дневна грижа; 8. резидентна грижа; 9. осигуряване на подслон; 10. асистентска подкрепа. Следователно областите на подкрепа на хората с увреждания са посочени в чл. 5 от ЗХУ, а конкретните дейности на подкрепа са посочени в чл. 3 и чл. 15 от ЗСУ

и се определят като дейности за предоставяне на социални услуги.

В § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗСУ е посочено, че по смисъла на закона „застъпничество“ по чл. 15, т. 2 е дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури. От дефиницията на това понятие следва, че дейността „застъпничество“ не може да се упражнява за защита на други права освен тези на адресатите на социални услуги, което в контекста на § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ означава, че застъпничеството на хората с увреждания е единствено „дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури“ и не може да бъде упражнявано за подкрепа на права, принадлежащи на друго лице, освен на хората с увреждания. Разпоредбата не предвижда възможност за участие на застъпника в съдебен процес. Ролята на застъпника се свежда само до подкрепа на лицето само да защити и отстоява своите права. Защитата на лице с увреждания при упражняването на правата му пред съд следва да се осъществи чрез процесуален представител по пълномощие или посредством института на правната помощ.

В раздел пети от Закона за хората с увреждания е уреден достъпът до правосъдие и правна защита на хората с увреждания. Съгласно чл. 65, ал. 1 от ЗХУ всеки човек с увреждане, който изпитва сериозни затруднения да упражнява самостоятелно правата си при извършване на конкретни правни действия, има право на подкрепено

вземане на решение, което се определя по реда на закон, чрез предоставяне на мерки за подкрепа. Съгласно чл. 65, ал. 3 от ЗХУ „сериозни затруднения“ са случаите, в които човекът с увреждане: 1. не разбира информацията, на която се основава решението за извършване на конкретното правно действие; 2. не оценява характера и последиците на възможните решения за конкретното правно действие; 3. не може да направи връзка на информацията по т. 1 и оценката по т. 2 в процеса на вземане на конкретно решение. В чл. 65, ал. 4 от ЗХУ е посочено, че не се смята за сериозно затруднение невъзможността на човека да изразява самостоятелно желанията и предпочитанията си чрез обичайно приетите средства за комуникация, ако той използва подходящи за неговото състояние начини и средства, включително невербални форми на комуникация, визуално предоставяне и други.

В глава пета от ЗХУ са посочени критериите за национална представителност на организациите на и за хора с увреждания, на които същите трябва да отговарят. Разпоредбите на чл. 92, ал. 1 от ЗХУ определят общите критерии, които са: 1. да са вписани по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел като юридически лица в обществена полза или по Закона за кооперациите за осъществяване на дейност в областта на социалното приобщаване на хората с увреждания най-малко 5 години преди подаване на искането за признаване на национална представителност; 2. да имат най-малко 5-годишен доказан опит в областта на социалното приобщаване на хората с увреждания; 3. да имат членове в не по-малко от 25 на сто от общините в страната. В разпоредбите на чл. 92, ал. 2, т.

3 от ЗХУ са посочени специфичните критерии, на които следва да отговарят организациите за хората с увреждания, които искат да имат национална представителност. Тези критерии са: организациите за хора с увреждания, предоставящи специализирани социални услуги за хора с увреждания, да осигуряват услуги на не по-малко от 4500 лица годишно и да имат назначени не по-малко от 50 служители, специализирани в предоставянето на подкрепа за хора с увреждания. Условието и редът за признаване на национална представителност, както и контролът за спазването на критериите, се определят с правилник, приет от Министерския съвет (чл. 92, ал. 5 от ЗХУ).

Съобразявайки цитираната по-горе нормативна уредба, се налага изводът, че законодателят, с оглед гарантиране интересите на хората с увреждания, е предвидил специални правни норми, които да обезпечат защитата на тези хора, включително чрез застъпничество и посредничество. Изрично в раздел пети от ЗХУ е посочено, че се урежда „достъпът до правосъдие и правна защита на хората с увреждания“, което включва и възможността за атакуване на подзаконови нормативни актове.

Първата група от тези норми е свързана с това кои организации имат права да представляват хората с увреждания и на какви условия следва да отговарят тези организации. Изводът е, че това са организациите по чл. 92 от ЗХУ, които отговарят на посочените общи и специфични критерии.

Втората група от тези норми уточнява по какъв начин се осигурява тази защита – чрез застъпничество и посредничество. Самият ЗХУ не дава дефиниция на „застъпниче-

ство“ и „застъпническа роля“ и същевременно препраща към уредба в друг закон – ЗСУ.

С оглед на цитираните по-горе специални разпоредби от ЗХУ и ЗСУ, в хипотезата на чл. 186, ал. 1 от АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат организациите, които са учредени съобразно специалните разпоредби от ЗХУ и ЗСУ. Касае се за строго специфична и отговорна дейност във връзка със защитата на правата на хората с увреждания. Тези специални разпоредби във връзка с изискванията към организациите за хората с увреждания дават необходимите гаранции, че правата на тези хора пълноценно ще бъдат защитени.

Интересът от оспорване не би могъл да произтича единствено от съдържанието на вписаните цели на фондацията в учредителния акт, тъй като е недопустимо правото на жалба срещу подзаконов нормативен акт да възникне въз основа на поставена от частен субект цел за граждански контрол и без наличие на пълномощие или мандат да бъдат защитавани правата и законните интереси на засегнатите лица. Приемането на обратната теза би довело до превръщане на обжалването от контрол за законосъобразност върху подзаконовия нормативен акт в надзор за законност – функция, която, съгласно чл. 127 от Конституцията на Република България във връзка с чл. 186, ал. 2 и чл. 16 от АПК, е предоставена на Прокуратурата, а не на гражданите и юридическите лица (вж. Решение № 5/17.04.2007 г. по к. д. № 11/2006 г. на Конституционния съд).

Налага се изводът, че организациите, които имат право да обжалват такива актове, следва да отговарят на изискванията на чл. 92 от ЗХУ – да са вписани по реда на

ЗЮЛНЗЦ като юридически лица в обществена полза или по Закона за кооперациите за осъществяване на дейност в областта на социалното приобщаване на хората с увреждания най-малко 5 години преди подаване на искането за признаване на национална представителност, да имат най-малко петгодишен доказан опит в областта на социалното приобщаване на хората с увреждания, да имат членове в не по-малко от двадесет и пет на сто от общините в страната.

Фондациите, регистрирани в частна полза, не покриват тези изисквания, т. е. те не отговарят на императивно установените критерии от законодателя в ЗХУ и ЗСУ, необходими за защита на правата на гражданите от тази социална група. Същите не са национално представителни организации по смисъла на чл. 92 от ЗХУ, нямат правно-организационна форма на юридически лица с нестопанска цел в обществена полза и нямат членски състав. Поради това фондациите, регистрирани в частна полза, не могат да участват в държавната политика и същите не разполагат с правен интерес да обжалват подзаконови нормативни актове, касаещи хора с увреждания.

Интересът за обжалване за фондацията в частна полза не би могъл да се извлече и от съдържанието на Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС. Същото касае съсловните/браншовите организации и юридическите лица с нестопанска цел, образувани в резултат на сдружаване на физически или юридически лица с цел представителство и защита на общи интереси на членовете. В това решение изрично е прието, че „сдруженията на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на

закон, имат качеството на „организация“ по смисъла на АПК съгласно даденото определение от допълнителната разпоредба на § 1, т. 2. Те могат да оспорват подзаконовни нормативни актове в случаите, когато с тях се засягат или могат да бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се пораждаат задължения за членуващите в сдружението лица. Правният интерес на съсловните/браншовите организации и другите юридически лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им“.

Фондацията, регистрирана в частна полза, няма членска маса, респективно няма общи права, свободи или законни интереси на членуващите лица, които да бъдат засегнати от подзаконов нормативен акт и да обуславят наличието на правен интерес за воденето на производството по обжалване на подзаконов нормативни актове, касаещи хората с увреждания. Поради това същите нямат пряк, личен и непосредствен правен интерес от обжалване на подзаконов нормативни актове, касаещи хората с увреждания, в хипотезата на чл. 186, ал. 1 от АПК.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

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 хората с увреждания, в правно-организационна форма на фондация за осъществяване на дейност в частна полза, нямат правен интерес от оспорване на подзаконовите нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“.

Особено мнение по тълкувателно дело № 4/2022 г. по описа на Общото събрание на съдиите от Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от съдиите: Любомир Гайдов, Емилия Миткова, Сибила Симеонова, Светлозара Анчева, Галина Солакова, Милена Златкова, Румяна Борисова, Илияна Дойчева, Искра Александрова, Мариета Милева, Павлина Найденова, Николай Гунчев, Даниела Мавродиева, Красимир Кънчев, Димитър Първанов, Мадлен Петрова, Аглика Адамова, Калина Арnaudова, Светослав Славов, Весела Андонова, Росица Драганова, Весела Павлова, Лозан Панов, Емил Димитров, Любка Петрова, Юлиан Киров, Полина Якимова, Румен Йосифов

На основание чл. 47 от Правилата за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа или втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд, изразяваме нашето становище за неправилност на решението, с което се приема, че 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 хората с увреждания, в правно-организационната форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, нямат правен интерес от оспорването на подзаконовите нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“.

Считаме, че оспорването на съответните подзаконовите нормативни актове от посочените организации е допустимо, по следните съображения:

Макар тези организации да се създадени в частна полза, те имат правен интерес да оспорват подзаконовите нормативни актове, отнасящи се до хората с увреждания, тъй като правата и законните интереси на юридическото лице с нестопанска цел са регламентирани в чл. 186, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 12, ал. 1 от Конституцията на Република България и това разбиране съответства на приетото в Тълкувателно решение № 2 от 2010 г. по тълк. дело № 4/2009 г. на Общото събрание на първа и втора колегии на Върховния административен съд, че съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконовите нормативни актове при наличие на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК предвижда, че право да оспорват подзаконов нормативен акт 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. Юридическите лица с нестопанска цел, в частност фондациите, включително и тези в частна полза, имат качеството на организация по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на АПК.

Според решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по конст. дело № 18/1995 г. на Конституционния съд на Република България задължително конституционно условие е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Административният акт „засяга“ по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Недопустимо е обжалването на акта от лице, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени. Посочено е, че разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща „всички административни актове“ без оглед на техния характер и теоретична квалификация. В мотивите на решение № 5 от 17 април 2007 г. по конст. дело № 11 от 2006 г. на Конституционния съд на Република България е посочено, че засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една възможност за засягане на правата.

Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 от АПК е възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права. В мотивите на тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълк. дело № 4/2009 г. на ОСС от ВАС са изложени аргументи, че като организации в хипотезата на чл. 186 от Административнопроцесуалния кодекс, които са създадени по закон и устав да представляват и защитават общите интереси на своите членове, съсловните (браншовите) организации и другите сдружения с нестопанска цел имат право да участват в административното производство за издаване на подзаконовия нормативен акт. Те могат да оспорват издадения подзаконов нормативен акт в случаите, когато с него се засягат или могат да бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се пораждат задължения за членуващите в сдружението лица. Според тълкувателното решение правният интерес на съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им.

В исторически аспект за първи път организациите на и за хора с увреждания намират нормативен израз в приетия през 1995 г. Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (отм. 2004 г.), като съгласно § 1, т. 10 от допълнителните разпоредби на този закон „национално представени организации на инвалиди“ и „организации за инвалиди“ са тези организации, които представляват инвалидите при условия и по ред, установени с акт

на Министерския съвет. Дефинитивната норма на § 1, т. 10 от Допълнителните разпоредби на отменения Закон за интеграция на хората с увреждания определя, че „национално представителни организации на и за хората с увреждания“ са тези организации, които представляват хората с увреждания и които са признати като такива при условия и по ред, установени с акт на Министерския съвет. За разлика от нея, сега действащият Закон за хората с увреждания въвежда две отделни дефиниции в § 1, т. 11 и т. 12 от допълнителните разпоредби на закона, посредством които ясно разграничава двата вида организации, като съгласно т. 11 „организации на хора с увреждания“ са организации, в които повече от половината членове са хора с увреждания и се ръководят от хора с увреждания, а т. 12 определя „организации за хора с увреждания“ като организации, създадени да предоставят услуги на и за хора с увреждания и които поемат застъпническа роля от името на хора с увреждания. Видно от така дадените определения, законодателят е диференцирал двете понятия, като е поставил като задължително условие за организациите на хора с увреждания наличието на членски състав, т. е. персоналният им субстрат да се състои от хора с увреждания, а също така те да се ръководят от хора с увреждания. С оглед посочените задължителни предпоставки организациите на хора с увреждания не могат да съществуват в правно-организационната форма на фондации. Доколкото подобни изисквания липсват за организациите за хора с увреждания, не се установяват от анализа на относимата нормативна уредба и не би могло да бъдат извлечени по тълкувателен път, то посочените организации по § 1, т. 12 от Допълнителните раз-

поредби на Закона за хората с увреждания могат да бъдат учредени и като фондации, включително в частна полза. Относно въпроса за правния интерес на организациите на хора с увреждания по § 1, т. 11 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ от оспорването на подзаконовни нормативни актове, засягащи хора с увреждания, липсва формирана противоречива съдебна практика, поради което считаме, че този въпрос стои извън предмета на тълкуване по настоящото тълкувателно дело.

Не може да се приеме, че само организациите, които отговарят на условията на чл. 92 от Закона за хората с увреждания, имат интерес от обжалване на подзаконовни нормативни актове, касаещи хората с увреждания. Подобно тълкуване не следва нито от Закона за хората с увреждания, нито от Закона за социалните услуги, нито от някой друг от нормативните актове от позитивното право. Интересът от обжалване на тези организации е очевиден поради членската им маса и/или поради дейността им. Но не само те са тези, които осъществяват дейност в подкрепа на хората с увреждания. Няма опора в закона разбирането, че организациите по т. 12 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ са само тези, предоставящи социалните услуги, регламентирани в чл. 15 от Закона за социалните услуги. Разпоредбата-определение, съдържаща се в т. 12 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ, не дава основание за подобно тълкуване. В двата закона – ЗХУ и ЗСУ, са употребени различни понятия относно субектите, спрямо чиято защита е приет законът. В ЗХУ е употребено понятието „хората с увреждания“. В чл. 1 от него е регламентирано, че законът урежда обществените отношения, свързани с упражняване

на правата на хората с увреждания в Република България. В Закона за социалните услуги е регламентирано, че право на социални услуги имат лицата, нуждаещи се от подкрепа за превенция и/или преодоляване на социалното изключване, реализиране на права или подобряване на качеството на живот, независимо от тяхната възраст, здравно състояние, образование, доходи, социално и имуществено състояние. Няма знак за равенство между хора с увреждания и лица, нуждаещи се от социални услуги. Вярно е, че повечето хора с увреждания имат нужда и са ползватели на социални услуги, но вероятно има и такива, които не са ползватели на тези услуги. Също така много от ползвателите на социални услуги не са хора с увреждания. Тоест, подкрепата за хората с увреждания не се изчерпва със социалните услуги, регламентирани със ЗСУ, а и с други дейности, които, макар и да не са в кръга на социалните услуги, указват подкрепа на хората с увреждания. Този извод следва и от неизчерпателното изброяване на областите на подкрепа и средствата за оказване на подкрепа за хората с увреждания в чл. 5 от едноименния закон.

Оспорването на подзаконови нормативни актове, касаещи хората с увреждания, заради твърдяно противоречие с нормативни актове от по-висока степен в йерархията на нормативните актове, е подкрепа за хората с увреждания, защото при благоприятен изход на оспорването, ще предотврати засягане на законоустановени техни права и интереси. Безспорно е, че в Закона за хората с увреждания са предвидени множество институции и органи – министърът на труда и социалната политика, Агенцията за хората с увреждания, Съвет за наблюдение, Национален

съвет за хората с увреждания, координатори по правата на хората с увреждания, областни съвети за провеждане на политиката за правата на хората с увреждания, които наред с друго са натоварени и с правомощието да участват в изработването, отчитането и оценката на нормативните актове, касаещи хората с увреждания. Многобройността на органите, ангажирани в тази област на обществените отношения, е своеобразна гаранция за защита правата и интересите на тези лица, но практиката е тази, която показва доколко ефективна е така предвидената законова гаранция. Поради това интерес от оспорването на подзаконовите нормативни актове, касаещи хората с увреждания, би следвало да се признае не само на самите лица и организациите, които ги представляват, поради членството им в тях, но и на всяка организация по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на АПК, която осъществява дейности в областта на правата за хората с увреждания.

Разбирането на мнозинството от общото събрание на съдиите, че интерес от оспорване на подзаконовите нормативни актове имат единствено и само национално представените организации на и за хора с увреждания, не съответства на духа на закона за по-мощна защита на правата и интересите на тази част от обществото. Това разбиране ограничава правото на обжалване до организации, за които държавата осигурява финансова подкрепа (чл. 95, ал. 1 от ЗХУ), който факт сам по себе си поставя под съмнение активността им за оспорване на подзаконовите нормативни актове, приети от органите на държавата, натоварени с нормотворческа компетентност в тази област. Юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в

частна полза в областта на правата за хората с увреждания, макар и да не могат да кандидатстват за финансова подкрепа от държавния бюджет (по аргумент от чл. 96 от ЗХУ) имат интерес от оспорване на подзаконовите нормативни актове, касаещи хората с увреждания. Това разбиране, освен че създава допълнителни гаранции за тази уязвима част от обществото, е и израз на повишеното обществено съзнание, за което държавите – страни по Конвенцията за правата на хората с увреждания, са задължени да предприемат ефективни мерки (чл. 8 от Конвенцията).

Хората с увреждания са уязвима социална група, нуждаеща се от специална закрила и засилена подкрепа. Нормата на чл. 51, ал. 3 от Конституцията предвижда, че лицата с физически и психически увреждания се намират под особена закрила на държавата и обществото. По легалното определение на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ те са лица с физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот. Целите на закона са посочени в чл. 2 от ЗХУ и включват насърчаване, защитаване и гарантиране на пълноценното и равноправно упражняване на правата и свободите на хората с увреждания (т. 1), създаване на условия за социално приобщаване на хората с увреждания (т. 2) и предоставяне на подкрепа за хората с увреждания и техните семейства (т. 4). Достъпът до правосъдие и правната защита на хората с увреждания са средства за оказване на подкрепа с цел социално приобщаване и са изрично регламентирани в Раздел V към Глава четвърта „Подкрепа за социално при-

общаване“ на Закона за хората с увреждания. В чл. 13 от Конвенцията за правата на хората с увреждания е предвидено, че държавите членки следва да осигуряват на хората с увреждания ефективен достъп до правосъдие наравно с всички останали. Това задължение е намерило израз и в чл. 67 от ЗХУ. Правосъдието е една от областите на подкрепа (чл. 5, ал. 1, т. 11 от ЗХУ), а както вече беше посочено, средствата за оказване на подкрепа за хората с увреждания с цел социално приобщаване включват и достъпа до правосъдие и правна защита (чл. 5, ал. 2, т. 8 от ЗХУ).

Свободата на сдружаване е прогласена в чл. 12, § 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и в чл. 11, § 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Правото на сдружаване е конституционно гарантирано в чл. 44, ал. 1 от Конституцията на Република България, а в чл. 12, ал. 1 е посочено, че сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси. Съгласно чл. 6, ал. 3 от ЗЮЛНЦ юридическите лица с нестопанска цел са носители на всички права и задължения, които не са свързани с естествените качества на физическите лица. Фондацията е юридическо лице с нестопанска цел без членска маса и без корпоративно устройство, което се учредява с едностранен учредителен акт за постигане на определена от неговите учредители нестопанска цел. Целта е мотив за създаването на фондацията и е конститутивен елемент при учредяването. Посочването на целите е част от задължителното съдържание на учредителния акт на фондацията, определено в чл. 34 от ЗЮЛНЦ, и е един от двата задължителни елемента за действието му (ал. 2). Именно във връзка с постигането

на нейната нестопанска цел на фондацията се предоставя имуществото от страна на учредителите, без което тя не би могла да съществува. За юридическите лица с нестопанска цел в частна полза не съществуват ограничения при определяне на конкретните нестопански цели, които могат да преследват. Подкрепата на хора с увреждания и защитата на човешките права са част от целите на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност (чл. 38, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗЮЛНЦ), за които те може да изразходват имуществото си, но това обстоятелство не изключва възможността посочените цели и дейностите, свързани с реализацията им, да бъдат осъществявани от фондация, учредена в частна полза. Националната представителност на организациите и изискването за вписване по реда на ЗЮЛНЦ като юридически лица в обществена полза като критерий по чл. 92 от ЗХУ също не са предпоставки за осъществяване на дейността им.

Освен това, видно от нормата на чл. 8, ал. 1 от ЗХУ, ролята на национално представителните организации на и за хората с увреждания е да сътрудничат на държавните и местните органи при осъществяването на държавната политика за правата на хората с увреждания, като създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област. Определящо за организациите за хора с увреждания е обстоятелството, че същите се създават с нормативно определени предмет на дейност и цел, включващи предоставянето на услуги на и за хора с увреждания и поемането на застъпническа роля от името на хора с увреждания. Върху тази цел не рефлектира обстоятелството дали фондацията, осъществяваща дейност като организа-

ция за хора с увреждания, е учредена и се е самоопредилила за осъществяване на дейност в частна или в обществена полза. Подобно ограничаване във връзка с насочеността на реализираните от дейността облаги и интереса, чието удовлетворяване се преследва, по отношение на юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващо такава дейност и преследващо подобни цели, липсва в нормативната уредба. Специалният Закон за хората с увреждания не дава определение на понятието „услуги на и за хора с увреждания“, но понятието „услуги“ присъства в средствата за оказване на подкрепа за хората с увреждания с цел социално приобщаване по чл. 5, ал. 2 от закона, като в т. 3 присъстват „услуги, подпомагащи трудовата реализация“, а в т. 5 – „социални услуги“. Социалните услуги са дефинирани в чл. 3, ал. 1 от Закона за социалните услуги (ЗСУ) като дейности за подкрепа на лицата за: 1. превенция и/или преодоляване на социалното изключване; 2. реализиране на права и 3. подобряване качеството на живот. По силата на закона целта на учредяването на тези организации включва и поемане на застъпническа роля от името на хора с увреждания.

В действащата нормативна уредба липсва легална дефиниция на „застъпническа роля“. В § 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на ЗСУ се съдържа легална дефиниция на „застъпничество“, определено като „дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури“. Езиковото и логическото тълкуване на понятието „застъпническа роля“, от една страна, разкрива различния му обхват от термина „застъпничество“ по ЗСУ,

а от друга, обуславя извод, че тази дейност е иманентно свързана със защитата на правата на хората с увреждания. Следва да бъде съобразено, че застъпничеството по смисъла на Закона за социалните услуги е дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури, а поемането на застъпническата роля се извършва от името на хора с увреждания. Използването от законодателя на различни понятия и словесни конструкции води до извод, че застъпническата роля на тези организации не се ограничава само до подкрепа на хора с увреждания, които да предприемат действия по защита на своите права, а включва и възможността тези действия да се предприемат от самата организация в полза на хора с увреждания за защита на техните права. Застъпническата роля на този вид организации изисква активно поведение от тяхна страна, състоящо се в извършването на правни действия от името на хора с увреждания, като правните последици настъпват в правната сфера на съответните лица. Анализът на нормативната уредба разкрива разлика и между застъпническата роля на организациите за хора с увреждания и мерките за подкрепа по чл. 65–66 от ЗХУ, предназначени да улеснят личното упражняване на отделните права.

Посочените в учредителния акт и регистрирани цели на фондацията обуславят законния интерес от постигането им, което, както беше посочено, е мотив и движеща сила за учредяването и съществуването на фондацията. Дори и при липсата на сключен договор за застъпничество, фондацията, регистрирана като организация за хора с увреждания, продължава да преследва постигането на целите си и да

осъществява дейността си, включващи предоставянето на услуги на и за хора с увреждания и поемането на застъпническа роля от името на посочената социална група. Дали и доколко ще бъдат постигнати тези цели, е ирелевантно за преценката за наличие на правен интерес. От съществено значение е, че същите са предварително определени, посочени и регистрирани като такива, насочени към защита на правата на хора с увреждания.

Едно от средствата за постигането на тези цели е оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания. Проверката на тези конкретни цели и предмет на дейност на фондацията в частна полза, както и преценката дали същата е създадена като организация за хора с увреждания, се осъществяват при вписването от регистърния съд за регистрираните преди 01.01.2018 г., респективно от длъжностното лице по регистрацията към Агенцията по вписвания след тази дата. Въпросът – дали такива цели и предмет на дейност влизат в колизия с липсата на предвидена възможност за *actio popularis*, не може да бъде решаван в рамките на съдебноадминистративния процес от съда, осъществяващ проверката за допустимост на подадена жалба. Регистрираните цели и предмет на дейност на фондацията обуславят законния интерес от осъществяването им. Ако посочените в учредителния акт и регистрирани предмет на дейност, цели и средства за тяхното постигане, независимо от начина на словесното им формулиране, включват или са свързани със защитата на правата на хора с увреждания, на фондацията следва да се признае правен интерес от оспорване на подзаконовите нормативни актове, уреждащи съответната материя и засягащи

правата на хора с увреждания. Засягането на законния интерес на фондацията е обусловено от непосредствената връзка между уредените с подзаконовия нормативен акт обществени отношения и предмета на дейност и целите на фондацията. Евентуалната отмяна на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт би имала благоприятен правен ефект върху правната сфера на хора с увреждания, но този резултат има произведен характер. Ползата, която биха имали хора с увреждания от отмяната на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт, засягащ техните права, не прави фондацията техен процесуален субституент. Както вече беше посочено, тя преследва постигането на своите надлежно регистрирани цели чрез осъществяване на дейността си, насочена към тяхното постигане, които обуславят нейния законен интерес.

Съдебната практика е последователна в разбирането си, че правният интерес е процесуалноправно понятие и се свързва с призната от закона възможност да се търси съдебна защита на засегнати права, свободи и законни интереси, като той трябва да бъде пряк, личен и непосредствен. Интересът от оспорването е правен, тъй като гарантира осъществяването на определените в учредителния акт и законово регистрирани цели на фондацията и предмет на дейност, насочен именно към тяхното постигане. Интересът от оспорването е пряк и непосредствен, доколкото чрез отмяната на незаконосъобразен подзаконов нормативен акт или отделни негови разпоредби се цели предотвратяването или премахването на неблагоприятни правни последици от действието на акта, като евентуалната отмяна рефлектира пряко в правната сфера на фондацията

посредством удовлетворяване на законния интерес от постигане на нейните цели и за осъществяване на предмета на дейност, свързани със защитата на правата на хора с увреждания. Интересът от оспорване е личен, тъй като оспорването е свързано с постигането на определените и регистрирани конкретни цели и осъществяването на предмета на дейност на фондацията, насочени към защита на хора с увреждания. Непризнаване на активна процесуална легитимация за оспорване на подзаконови нормативни актове или отделни норми в тях, засягащи правата на хора с увреждания, би ограничило постигането на определените и регистрирани цели и осъществяването на предмета на дейност на фондацията да поема застъпническа роля от името на хора с увреждания в защита на правата им и до голяма степен би лишило от съдържание и обезсмислило съществуването и функционирането на юридическото лице.

Изложените по-горе мотиви и фундаменталният характер на регулираната материя за социалното равенство между хората изключва териториално ограничение на дейността на фондациите, регистрирани като организации за хора с увреждания и определяне на правния интерес от обжалването на посочените актове в зависимост от наличието на териториална свързаност. Такова тълкуване съответства и на целта на нормативната уредба да бъдат съобразени и гарантирани в максимална степен правата на хората с увреждания. Следва да бъде посочено, че дори и при отчитане на спецификите на фондациите, с оглед липсата на членски състав, признаването на правен интерес от оспорването кореспондира и с приетото в Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълкувателно дело №

4/2009 г. на Общото събрание на съдиите от ВАС, че правният интерес на юридическите лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им.

Предвид гореизложеното, смятаме, че на въпроса: „Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани 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 хората с увреждания, в правно-организационната 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 социалната услуга „застъпничество“, следва да се отговори положително.

По тези съображения не сме съгласни с гласувания диспозитив от мнозинството в общото събрание и поради това подписваме тълкувателното решение с особено мнение.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 3

от 25.07.2023 г. по т.д. № 5/2022

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и шести април две хиляди и двадесет и трета година, изслуша докладваното от съдия Панайот Генков тълкувателно дело № 5/2022г.

Производството е по реда на раздел десети от глава четвърта на Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Образувано е по искане на председателя на Върховния административен съд (ВАС) до Общото събрание на съдиите от колегии на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по два въпроса, както следва:

1. В производството по оспорване на решение на общински съвет по смисъла на чл. 45, ал. 11 във връзка с ал. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) кой акт е предмет на съдебен контрол: първоначално приетото решение на общинския съвет или второто решение на общинския съвет, с което се изменя или потвърждава първоначално приетото решение?

2. В производството по раздел III на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) „Оспорване на подзаконови нормативни актове“, включително и при оспорване по реда на чл. 45, ал. 8 и/или ал. 11 от ЗМСМА на решение на общински съвет, с което се приема подзаконов нормативен акт, кой акт е предмет на делото пред компетентния съд:

подзаконовият нормативен акт или актът на органа, с който подзаконовият нормативен акт е приет?

Искането е допустимо. Правото на искане за образуване на тълкувателно производство съществува и е надлежно упражнено.

Вносителят на искането е в кръга на лицата по чл. 125 от ЗСВ, легитимирани да сезират Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС за приемане на тълкувателно решение.

Искането е във формата по чл. 127, ал. 1 от ЗСВ и притежава съдържанието по чл. 127, ал. 2 от ЗСВ. Посочена е правната разпоредба, при чието прилагане са възникнали спорни въпроси. Индивидуализирани в искането и приложени към него са влезлите в сила съдебни актове на ВАС, в които е обективизирана противоречива съдебна практика.

В съответствие с разпоредбата на чл. 129, ал. 1 и ал. 2 от ЗСВ за участие в заседанието на общото събрание са поканени: главният прокурор, министърът на правосъдието, председателят на Висшия адвокатски съвет, деканите на юридическите факултети на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Пловдивския университет „Павел Берон“, Хиландарски“, Великотърновския университет „Св. Кирил и Методий“, Варненския свободен университет и омбудсманът.

В проведеното на 26 януари 2023 година Общо събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд участие са взели прокурор Пиронева – заместник на главния прокурор и ръководител на Върховната административна прокуратура, и адвокат Кашъмов – представител на Висшия адвокатски съвет.

Останалите поканени за заседанието лица не са изпратили представители, но е постъпило писмено становище от министъра на правосъдието.

Постъпили са и писмени становища от общите събрания на административните съдилища в Плевен, Кърджали, Видин, Ямбол, Хасково, Велико Търново, Смолян, Разград, Стара Загора, Добрич и Перник.

Изразените становища по делото накратко са следните:

По първия въпрос – в дванадесет от становищата се застъпва тезата, че в производството по оспорване на решение на общински съвет по реда на чл. 45, ал. 11 във връзка с ал. 8 от ЗМСМА предмет на съдебен контрол е второто решение на общинския съвет, с което се изменя или потвърждава приетото решение, и само две от становищата са, че на съдебен контрол подлежат и двете решения на общинския съвет.

По втория въпрос – тринадесет от постъпилите становища са, че в производството по раздел трети от АПК предмет на делото е самият подзаконов нормативен акт, а не актът на органа, с който той е приет, и само едно становище е в обратния смисъл, като становището на Висшия адвокатски съвет е, че на контрол подлежат и двата акта.

Общото събрание на съдиите от колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе по отправеното питане, съобрази следното:

С Конституцията от 1991 г. и приетото въз основа на нея демократично законодателство се даде възможност на гражданското общество да осъществява все по-пълнен контрол над актовете както на централната, така и на местната

администрация, като ги оспорва по отношение на тяхната законосъобразност пред независим административен съд. Израз на това виждане на законодателя за широкообхватен съдебен контрол над административните актове са нормите, залегнали основно в глава десета на Административнопроцесуалния кодекс и чл. 45 на Закона за местното самоуправление и местната администрация, както и в други закони.

От създаването на административните съдилища през 2007 г. досега последните са разгледали стотици дела по оспорване на подзаконови нормативни актове, приети от органите на централна и местна власт, и е натрупана солидна практика по прилагането на нормите, регламентирани това оспорване. В съдебната практика обаче има и известни противоречиви виждания по някои въпроси, включително по прилагането на чл. 45 от ЗМСМА, които следва да се уеднаквят от Върховния административен съд съобразно правомощията му по чл. 124, ал. 1, т. 5 от ЗСВ.

По първия въпрос: „В производството по оспорване на решение на общински съвет по смисъла на чл. 45, ал. 11 във връзка с ал. 8 от ЗМСМА кой акт е предмет на съдебен контрол – първоначално приетото решение на общинския съвет или второто решение на общинския съвет, с което се изменя или потвърждава първоначално приетото решение?“:

Член 45 от ЗМСМА регламентира едно своеобразно право на вето върху актовете на общинския съвет от страна на кмета на общината и областния управител, което е пречка тези актове да влязат в сила и да породят правни последици, преди да бъдат разгледани повторно, като с това свое правно действие те предизвикват започване на про-

изводство, което води до ново обсъждане на тези актове с цел привеждането им в законосъобразен вид. Този текст от закона има няколко различни хипотези в своите дванадесет алинеи, но предвид предмета на питането, следва да се направи анализ само на тази по чл. 11 във връзка с ал. 8, при която подзаконовият нормативен акт е върнат за ново обсъждане, разгледан е повторно от общинския съвет и е потвърден или изменен.

Според общото правило за допустимост на оспорване само при наличие на правен интерес от него, първоначалният акт на общинския съвет не може да бъде предмет на оспорване, тъй като той, съгласно ал. 7 от ЗМСМА, не влиза в сила, т. е. той не е годен да породи правни последици и следователно е недопустим за оспорване в процесната хипотеза. Този акт е междинен, той е само част от процедурата по приемането на крайния акт и като такъв неговата законосъобразност ще бъде преценявана от съда наред с всички други предпоставки, изискуеми от процесуалния закон. Първоначално приетият акт ще бъде самостоятелен предмет на съдебна преценка за законосъобразност само в хипотезата на алинея 4, 5 и 8 от ЗМСМА, но тези хипотези не са предмет на питането.

Тъй като при повторното обсъждане на върнатия акт има три алтернативи за решение – да бъде отменен, да бъде изменен или да не бъде изменен, то на обсъждане в настоящото дело подлежат само вторите две, тъй като в него се съдържа първоначалното, но не окончателно волеизявление на общинския съвет, а и текстът на ал. 11 предвижда оспорване само на изменения и неизменения акт, но не и на отменения.

Безспорно, когато актът е изменен, то измененият акт, или казано с други думи „вторият“ акт, ще подлежи на оспорване, тъй като той е актът, който ще породи правни последици. Този акт, изменен или повторно приет, подлежи на оспорване пред административния съд, защото той съдържа в себе си окончателното, крайно волеизявление на общинския съвет.

За да охарактеризира по-добре „неизменения акт“, законодателят си служи с израза „повторно приетия“ акт, а не с израза „потвърдения“ акт, и това не е случайно. От езиковото тълкуване на този израз може да се направи изводът, че той е имал предвид, че на оспорване подлежи именно вторият, „повторно“ приетият акт. С тази „повторност“ законодателят има предвид, че поставените въпроси се разглеждат за втори път от общинския съвет, той ги обсъжда и взема ново решение в същия смисъл и със същото съдържание. Поради това в закона се говори за „повторно приет акт“.

Предвид на това, следва да се приеме, че предмет на оспорване в хипотезата на ал. 11 на чл. 45 от ЗМСМА е вторият акт на общинския съвет и в този смисъл следва да е отговорът на поставеното от председателя на Върховния административен съд питане.

По втория въпрос: „В производството по раздел III на АПК „Оспорване на подзаконови нормативни актове“, включително и при оспорване по реда на чл. 45, ал. 8 и/или ал. 11 от ЗМСМА на решение на общинския съвет, с което се приема подзаконов нормативен акт, кой акт е предмет на делото пред компетентния съд: подзаконовият нормативен акт или актът на органа, с който подзаконовият нормативен акт е приет?“.:

Както се спомена по-горе в изложението, Конституцията от 1991 година и приетите въз основа на нея демократични закони предоставиха на гражданите и техните организации, с оглед пълната защита на законните им интереси, право да оспорват подзаконовите нормативни актове пред административен съд с оглед на съобразяването им със законодателството в Република България. Това право е предоставено с чл. 186 и следващите от АПК както на отделните граждани и техните организации, при доказване на правен интерес от оспорването, без ограничение във времето, така и на прокурора, и на кметовете на общините, и областните управители с чл. 45 от ЗМСМА, при различни варианти на изпълнение на административна процедура.

За разлика от Народното събрание, което приема нормативните си актове само в една форма – закони, с изключение на Правилника за организацията и дейността му, които недвусмислено единствено и само те могат да бъдат отнесени пред Конституционния съд за преценка на тяхната конституционносъобразност, другите органи, овластени от Конституцията и законите да издават нормативни актове, приемат тези актове в различна, предписана от закона форма. Така например въз основа на чл. 114 от Конституцията Министерският съвет приема подзаконовите си нормативни актове – правилници и наредби, във формата на постановления, докато общинските съвети въз основа на ЗМСМА приемат такива актове – наредби, във формата на решение. Министрите, като еднолични органи на изпълнителна власт, също са овластени от законите да издават подзаконови нормативни актове и те го правят обикновено със заповеди. Именно това двусмислие поражда у някои съди-

лица противоречива практика кое подлежи на оспорване – подзаконовият нормативен акт като съвкупност от правни норми или постановлението, респективно решението или заповедта, т. е. формата, с която са приети тези норми.

Без да се прави цялостен задълбочен теоретичен анализ на видовете административни актове, за нуждите на настоящото дело следва да се отбележи, че те могат да бъдат индивидуални, общи и нормативни, и могат да бъдат изразени под различна форма – заповеди, разпореждания, решения, инструкции, наредби, постановления и други, като в определени случаи формата е предписана от закона и тя е елемент от валидността на административния акт.

Административните органи, в зависимост от техния персонален състав, постановяват различни по форма и съдържание актове – едноличните административни органи постановяват предимно индивидуални административни актове под формата на заповеди и разпореждания, докато колективните административни органи приемат предимно нормативни административни актове под формата на постановления и решения. Независимо от формата обаче всеки един административен акт има съдържание, в което се съдържат властнически волеизявления, които засягат правната сфера на адресатите им и именно тези властнически волеизявления, независимо в каква форма са постановени, подлежат на оспорване пред съда. Това означава, че всеки един административен акт е единство на форма и съдържание, които са неразделни един от друг и нямат собствено, самостоятелно съществуване. Ако вземем за пример едно властническо волеизявление на едноличен административен орган – заповед, или на колективен административен орган

– решение, с което се вменяват задължения или се ограничават права и по този начин се навлиза в правната сфера на едно лице, т. е. един индивидуален административен акт, на оспорване пред съда безспорно ще подлежи властническото волеизявление, което може да съдържа конкретни забрани или задължения за действия, а не и самата форма, в която са изразени тези забрани или задължения, освен ако формата не е по закон задължителна. В това съдебно производство обаче ще бъде проверена не само материалната законосъобразност на постановените задължения или ограничения, които в крайна сметка касаят адресата на акта и навлизат в правната му сфера, но така също и процесуалната законосъобразност на постановения акт – компетентността на органа, сроковете, в които е постановен, и други специални изисквания на процесуалния закон, както и формата, ако тя по закон е предписана. Тази проверка обаче е обща, тя е неразделно свързана и не може да се отдели една от друга. Ако се установи процесуална незаконосъобразност при постановяването на акта или неспазване на формата, ако тя е била по закон задължителна, то ще бъдат отменени и властническите волеизявления, които съдържат разпореждания, дадени с него, както и обратно – ако се установи материална незаконосъобразност на тези разпореждания, ще се отмени и актът като форма, нищо че е спазена процедурата по неговото издаване и е постановен във формата, която законът предписва, защото формата и съдържанието на акта са едно цяло. Нарушаването им е предвидено като самостоятелни основания за оспорване в чл. 146 от АПК.

Не по-различно стои и въпросът с подзаконовите нормативни актове, които приемат колективните администра-

тивни органи – Министерският съвет и общинските съвети, и едноличните органи на изпълнителната власт – министрите. В изпълнение на своята нормотворческа компетентност тези органи приемат правни норми – правила за поведение по отношение на неограничен брой правни субекти и неограничени във времето, които могат да засегнат правните интереси на адресатите си. Тези подзаконовни нормативни актове, както и индивидуалните административни актове, подлежат на оспорване пред съда и по отношение на тях се извършва същата проверка – за материалната и процесуалната им законосъобразност и за формата им, т. е. и в това производство тази проверка е взаимосвързана и не може да се раздели. И в това производство, ако съдът установи материална незаконосъобразност на приетите подзаконовни правни норми, т. е. противоречието им с правните норми на по-горестоящи нормативни актове, ще отмени както приетия правилник или наредба, т. е. правилата за поведение, така и формата, с която те са приети – постановлението на Министерския съвет, решението на общинския съвет или заповедта на министъра, независимо дали те са приети от компетентен орган и са спазени процесуалните изисквания по приемането им. И обратно – ако съдът констатира, че при приемането на административния акт – постановлението или съответно решението или заповедта, не са спазени всички процесуални норми, но приетите правила за поведение, правните норми, са в съответствие с правните норми от по-горестоящ нормативен акт, той ще отмени както тези законосъобразни норми, така и акта, с който са приети -постановлението, решението или заповедта, тъй като те нямат самостоятелно съществуване. Постановле-

нието, респективно решението или заповедта, е само форма, външна страна, която гарантира законосъобразност, но не говори за вътрешното същинско съдържание, права и задължения, произтичащи от волеизявлението.

Оттук следва и изводът, че да се приеме, че актът, с който овластеният от Конституцията или закон административен орган приема нормативен акт, подлежи на самостоятелно оспорване, отделно от него, означава да се приеме, че този акт, отделно от нормативния акт, има самостоятелно действие, което не е възможно.

Следователно на питането на председателя на Върховния административен съд по втория въпрос следва да се даде следният отговор: „В производството по раздел III на АПК „Оспорване на подзаконови нормативни актове“, включително и при оспорване по реда на чл. 45, ал. 8 и/или ал. 11 от ЗМСМА на решение на общински съвет, с което се приема подзаконов нормативен акт, предмет на делото пред компетентния съд е подзаконовият нормативен акт“.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд

Р Е Ш И :

1. В производството по оспорване на решение на общински съвет по смисъла на чл. 45, ал. 11 във връзка с ал. 8 от Закона за местното самоуправление и местната администрация предмет на съдебен контрол е второто решение на общинския съвет, с което се изменя или потвърждава първоначално приетото решение.

2. В производството по раздел III на Административнопроцесуалния кодекс „Оспорване на подзаконови нормативни актове“, включително и при оспорване по реда на чл. 45, ал. 8 и/или ал. 11 от Закона за местното самоуправление и местната администрация на решение на общински съвет, с което се приема подзаконов нормативен акт, предмет на делото пред компетентния съд е подзаконовият нормативен акт.

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 4

от 06.11.2023 г. по т.д. № 2/2021

Върховният административен съд на Република България – ОСС от I и II колегии на ВАС, в съдебно заседание на тридесет и първи май две хиляди и двадесет и трета година, изслуша докладваното от съдия Таня Куцарова и съдия Светлана Борисова тълкувателно дело № 2/2021 г.

Тълкувателният въпрос по Тълкувателно дело №2/2021 г., на който Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд дава отговор с решението си, е: **„Приложима ли е разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“**.

Тълкувателно дело № 2 по описа за 2021 г. на Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд е образувано по постъпило от главния прокурор на Република България искане за постановяване на тълкувателно решение. Първоначално формулираният въпрос е : **„Допустим ли е иск по чл.1, ал.1 от ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение по ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ и др. специални закони, предвиждащи право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“**.

В хода на разглеждането на делото Общото събрание прие решение за преформулиране на тълкувателния въпрос по следния начин:

„Приложима ли е разпоредбата на чл.1, ал.1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения?“.

Вносителят мотивира искането с наличие на противоречива съдебна практика по поставения въпрос, установена в решенията на състави на Върховен административен съд при решаване на спорове по повод предявени пред административните съдилища иски по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ за присъждане на обезщетение на неимуществени вреди, причинени от отмяна на заповеди за незаконно уволнение на държавни служители. В съдебната практика са очертани две групи становища, обуславящи противоречива съдебна практика по см. на чл. 124, ал. 1 ЗСВ.

Според първата група съдебни актове, обезщетение за неимуществени вреди, причинени от незаконно уволнение на държавен служител, не могат да се претендират по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Отношенията, свързани с държавната служба, дължимите обезщетения при прекратяване на служебните правоотношения, включително и при незаконосъобразно прекратяване на служебното правоотношение, се регулират от специални закони, каквито са Законът за държавния служител, Законът за Министерството на вътрешните работи, Законът за отбраната и въоръжените сили на Ре-

публика България, Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“. Тези нормативни актове не предвиждат отговорност за всички имуществени и неимуществени вреди, съставляващи пряка и непосредствена последица от увреждането. Всеки един от тях съдържа уредба на специален иск, определящ възможността за търсене на обезщетение след отмяната на незаконното уволнение, като посочва условията за това и максимално допустимия размер на обезщетението. Такъв характер имат исковите претенции по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237, ал. 1 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС. За разлика от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, който предвижда пълна имуществена отговорност на държавата за вреди от незаконосъобразна административна дейност, обезщетенията в полза на незаконно уволнен държавен служител, предвидени в посочените по-горе закони, са ограничени по своя размер и период на обезщетяване. Съобразно чл. 11, ал. 2 ЗНА, според който особен закон може да предвиди отклонения от общата уредба на дадена материя, когато това се налага от естеството на обществените отношения, исковете по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237, ал. 1 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и др. се разглеждат като специални спрямо иска по чл. 1 ЗОДОВ, който дава обща уредба на същата материя. Прави се извод за наличие на законово ограничение на имуществената отговорност на държавата спрямо държавните служители на посочените основания, свеждаща се до вида и размера на обезщетенията, присъждани по специалните закони.

Изтъкват се и съображения, че приетата като критерий за определяне размера на обезщетението основна заплата не компенсира само имуществените вреди, последвали от

незаконното уволнение, но и неимуществените такива. Използването от законодателя родово понятие „вреди“, без индивидуализация на техния вид, следва да се тълкува в смисъл, че определеното със специален закон обезщетение обхваща и двата вида вреди. При наличието на обезщетение, определено със специален закон, държавният служител няма право на обезщетение и по реда на общия закон – ЗОДОВ, който в своя чл. 1 урежда пълната имуществена отговорност на държавата за вреди от незаконна административна дейност. Това становище се аргументира и с нормата на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ, според която този закон не се прилага, когато закон или указ е предвидил специален начин на обезщетение.

Отделно от аргументите в съдебната практика, в част от представените писмени становищата на страните по тълкувателното дело се излага становище, че обезщетението при отмяна на незаконно уволнение на държавен служител е аналогично по правна същност, философия и социално-правно предназначение на обезщетението по чл. 225, ал. 1 и ал. 2 от Кодекса на труда (КТ) и е компенсация за причинена имуществена вреда от категорията на пропуснатите ползи, при която вината е правно ирелевантна. Както обезщетението по КТ, така и обезщетението за държавните служители, се определя глобално по размер с посочена конкретна база на изчисление и за определен времеви период, като размерът е ограничен спрямо обхвата на вредата. Направен е извод, че е недопустимо по съдебен ред по чл. 1 ЗОДОВ да се претендира по-голям размер от предвидения такъв по специалния закон. Като аргумент се изтъква и обстоятелството, че ако държавните служи-

тели могат да доказват и претендират по-големи вреди по ЗОДОВ, това ще ги постави в ситуация на различно, по-благоприятно третиране по признак лично и обществено положение спрямо работниците и служителите по трудово правоотношение, за които съдебната практика е приела такава претенция за недопустима.

Според второто становище, редът за обезщетяване на понесени от държавен служител неимуществени вреди, причинени от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебното му правоотношение, е този по чл. 1 ЗОДОВ, който урежда пълната имуществена отговорност на държавата за всички вреди, причинени от незаконосъобразна административна дейност. Цел на разпоредбите на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237, ал. 1 ЗМВР и др. е да обезщетят държавния служител за това, че е останал без работа и доходи поради незаконосъобразно прекратяване на служебното му правоотношение. То не включва неимуществените вреди, претърпени от служителя в резултат от незаконното уволнение и не съществува законова пречка, ако такива са налице, обезщетението за тях да се претендира по реда на чл. 1 ЗОДОВ, доколкото увреждането е причинено от незаконосъобразен административен акт, отменен по съответния ред. За получаване на предвиденото в специалните закони обезщетение за оставане на служителя без работа е достатъчно да се докаже отмяната на незаконосъобразната заповед за прекратяване на служебното правоотношение от органа по назначаване или съда и оставането на лицето без работа, респективно преминаването му на по-нископлатена работа. За получаване на обезщетение за неимуществени вреди по реда на ЗОДОВ е нужно

доказване наличието на всички елементи от фактическия състав на отговорността на държавата, посочени в чл. 1, ал. 1 и чл. 4 ЗОДОВ, а искът, в съответствие с разпоредбата на чл. 204, ал. 1 АПК, също следва са предяви след отмяна на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение по съответния ред.

Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховен административен съд приема за правилно становището, че разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения.

Мотивите за това становище са следните:

Нормите на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ имат сходно съдържание, като уреждат по почти идентичен начин субективно-то право на обезщетение на незаконно уволнен държавен служител, работещ в системата на МВР, ДАНС, МО или на държавна служба извън посочените ведомства. Така, съгласно чл. 104, ал. 1 ЗДСл, когато заповедта за прекратяване на служебното правоотношение бъде отменена от органа по назначаването или от съда, държавният служител има право на обезщетение в размер на основната си заплата, определена към момента на признаването на уволнението за незаконно или на невявяването му да заеме службата, за цялото време, през което не заема държавна служба, но не за повече от 6 месеца. Когато е бил назначен на друга държавна служба с по-ниска заплата или е получавал възнаграждение за друга работа в по-нисък размер,

той има право на разликата в заплатите или на разликата между заплатата и възнаграждението, изчислени въз основа на основната заплата, съответно основното възнаграждение.

Според чл. 119 ЗДАНС при незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в Държавна агенция „Национална сигурност“ имат право на обезщетение в размер на brutното им месечно възнаграждение, определено към момента на прекратяването, за времето, през което са останали без работа, но за не повече от 6 месеца. Когато през това време са работили на по-ниско платена работа, те имат право на разликата във възнагражденията.

Съгласно чл. 237, ал. 1 ЗМВР при незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в МВР имат право на обезщетение в размер, изчислен по реда на чл. 239 от с.з. към момента на прекратяването, за времето, през което са останали без работа, но за не повече от 6 месеца. Когато през това време са работили на по-нископлатена работа, те имат право на разликата във възнагражденията.

Според чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ при отмяна на освобождаването от съда военнослужещият има право на обезщетение в размер на месечното му възнаграждение за времето, през което е останал без работа, но за не повече от 6 месеца. Когато през това време е работил на по-нископлатена работа, той има право на разликата във възнагражденията.

Отговорът на тълкувателния въпрос изисква изясняване на предмета на обезщетяване от посочените устройствени закони и ЗОДОВ и съпоставка от обективна и

субективна страна на нормите, по които е формирана противоречивата съдебна практика.

Така посочените текстове на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ очертават като общи следните признаци на обезщетяването по реда на цитираните закони – то има имуществен, обективен и ограничен характер в следните насоки – увреждащ юридически факт, правни субекти – носители на субективното право, период от време на търпене на вредите, размер на обезщетенията и предмет на обезщетяване. От обективна страна, обезщетенията, предвидени в цитираните по-горе устройствени закони, имат ограничен, от гледна точка на времеви критерий и критерия размер, характер. Те обезщетяват държавния служител, адресат на незаконното уволнение, за неполучаването на заплата само за периода на оставане без работа, а обезщетението се изчислява на базата на получаваната от него основна заплата (възнаграждение), но за не повече от 6 месеца. Имат имуществен характер и са дължими поради признаването на уволнението за незаконно, след отмяната на заповедта за уволнение от органа по назначаването или съда. Законът не изисква установяване виновен характер на издаването на незаконнообразната заповед или виновно лишаване на държавния служител от възможност да получава заплата си.

Основната предпоставка за получаването на обезщетението, освен признаване на уволнението за незаконно и отмяната на заповедта за уволнение, е оставането на служителя без работа след прекратяване на служебното правоотношение или извършване на работа на по-ниско платена длъжност в същия период, като максималният пе-

риод на обезщетяване е 6 месеца. Във втората хипотеза като обезщетение се получава разликата във възнагражданията. Цитираните законови разпоредби не конкретизират дали понятието „обезщетение“ е съпоставимо със същото понятие, употребено в ЗОДОВ и други закони, при които обезщетението служи за компенсация на имуществените и неимуществените вреди (чл. 4 ЗОДОВ, чл. 52 ЗЗД), на претърпените загуби и пропуснатите ползи (чл. 82 ЗЗД). За разлика от ЗОДОВ, така анализираните закони не уточняват изрично какво обезщетява получената като компенсация сума. Съобразно чл. 37 от Указ за приложение на Закон за нормативните актове (УПЗНА), обаче, думи или изрази с утвърдено правно значение следва да се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове, поради което в понятието „обезщетение“, употребено в устройствените за държавната служба закони и ЗОДОВ следва да се влага едно и също съдържание, свързано с понесени от служителя вреди. От това следва, че обезщетенията по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ следва да се разглеждат като парично компенсаторно средство за покриване на претърпени вреди.

Съгласно чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове. Според чл. 4, ал. 1 ЗОДОВ държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени

и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице. Доколкото, по силата §1 от Заключителните разпоредби на ЗОДОВ, за неуредените в този закон въпроси се прилагат разпоредбите на гражданските и трудовите закони, а според чл. 82 ЗЗД обезщетението обхваща претърпяната загуба и пропуснатата полза, то отговорността на държавата за вреди от незаконосъобразна административна дейност по чл. 1, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 ЗОДОВ се характеризира с това, че е обективна, имуществена и пълна отговорност за вреди. Обезщетенията, присъждани по този ред, също имат характер на парично компенсаторно средство за претърпени вреди. Обективният обхват на нормите чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и чл. 4 ЗОДОВ очертава фактическия състав на отговорността на държавата и предпоставките за нейното реализиране, които са: наличието на вреда, незаконосъобразен акт, действие или бездействие на орган на държавата, респ. на общините, които са резултат от упражнена административна дейност и пряка причинно-следствена връзка между вредите и увреждането. Към обективните елементи следва да се добави това, че държавата носи отговорност по този ред за всяко свое вредоносно и незаконосъобразно правно средство, чрез което се упражнява административна дейност – акт, действие или бездействие. Нормата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ не съдържа ограничителен субективен критерий и се прилага за всички правни субекти, увредени от незаконосъобразна административна дейност.

От своя страна, според субективния си обхват нормите на чл. 104, ал. 1, чл. 237, ал. 1 ЗВМР, чл. 119, ал. 1

ЗДАНС, чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ се отнасят само до тази категория правни субекти, които са държавни служители и в това качество са станали адресати на незаконни заповеди за прекратяване на служебното правоотношение. От обективна страна, анализът на текста на разпоредбите, на систематичното им място, на вида и характера на самите закони, налага извод, че така очертаното субективно право на обезщетение се основава единствено на обстоятелството, че служителят незаконосъобразно е бил лишен от възможност да заема държавна служба и обезщетението има за цел да компенсира неполучената от него заплата „за цялото време, през което не заема държавна служба“, поради незаконното му уволнение. Като обезщетение за вид вреда, по естеството си то представлява обезщетение за пропуснатата полза, изразяваща се в неполучени заплати или възнаграждения, за времето, през което не се заема държавна служба, които със сигурност биха били получени, в случай че служебното правоотношение не е било незаконосъобразно прекратено. Доколкото е предвидено да компенсира липсващия доход от заплати, то представлява обезщетение за имуществени по характера си вреди. Изводът за това се подкрепя и от императивно посочения законов начин на определяне на дължимото обезщетение, което се извършва въз основа на получаваното основно възнаграждение или разликата между получавания след уволнението доход и дохода, от който служителят е бил лишен за периода на оставане без работа, но за не повече от 6 месеца. В тази насока законите, освен основната заплата като основа за обезщетението, въвеждат и ограничен времеви критерий, валиден и в двете хипотези за изчисле-

ние на размера на обезщетенията – „цялото време“, в което не се заема държавна служба по причина на незаконното уволнение (периодът на незаемане държавната служба има начален и краен момент), но не повече от 6 месеца (допълнителен времеви ограничител), през който период служителят не получава заплатата си.

За разлика от ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС и ЗОВСРБ, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди в обективните предели на нормите си не въвежда нито времеви критерий на търпене на вредите, нито съдържа база за изчисление на дължимото обезщетение. Той изрично предвижда пълна обезвреда на причинените от незаконната административна дейност вреди, за целия доказан период на търпене на вредите, а на обезщетяване подлежат всички по вид и характер вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо дали са причинени виновно от длъжностното лице. Не е ограничен по вид и увреждащият юридически факт, резултат от административна дейност. Той може да бъде акт, действие или бездействие (в другите случаи това е само административен акт – заповед за уволнение). Обстоятелството, че ЗОДОВ цели да компенсира не само имуществените, но и неимуществените вреди, е изрично предвидено в чл. 4, ал. 1 ЗОДОВ, както и в § 1 ЗР ЗОДОВ, препращащ към гражданските и трудовите закони по въпросите на имуществената отговорност. Вредата се обезщетява изцяло, независимо от нейния вид, а правото на обезщетение принадлежи на всеки правен субект, неблагоприятно засегнат от незаконен акт, действие или бездействие на държавен, респ. общински орган, който е резултат от административ-

на дейност. Отговорността на държавата по чл. 1 ЗОДОВ не се ограничава нито по субективен, нито по обективен признак (изключение прави видът на дейността) – всеки има право да търси обезвреда за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо дали са причинени виновно от длъжностното лице, ако са причинени от незаконосъобразна административна дейност.

От изложеното следва, че нормите на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ не регламентират изрично право да се търси обезщетение за неимуществени вреди, които са последица от незаконосъобразното уволнение, но и не изключват изрично това право. В обективната действителност не може да се изключи житейска ситуация на понасяне на вреди от неимуществен, морален характер от незаконна заповед за уволнение на държавен служител. Не може да има съмнение в това, че такъв акт би могъл да причини на своя адресат морални вреди. Неимуществените вреди по естеството си увреждат личната сфера на субекта, те засягат личността, без значение в каква област на живота тя се изявява и в какво правоотношение или фактическо отношение встъпва като страна. Това са вреди на физиката, психиката, емоциите, чувствата, усещанията, „репутационни вреди“ и т.н. Те, като област на защита, се квалифицират като защитими основни ценности и правото им на защита е сред основните права на човека – чл. 8 ЕКПЧ. Конституцията на Република България изрично урежда правото на защита на личния живот, чест, достойнство и добро име, като им придава ранг на защитени ценности и в чл. 32, ал. 1, изр.

второ разписва: „Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име“. Това право Конституцията е признала без изключение на всеки правен субект, следователно защитата на тази част от личностния интегритет представлява законен интерес на всеки правен субект и той следва да разполага с правно средство за такава защита. От своя страна Конституцията на РБ в чл. 56, според Решение на КС № 3/17.05.1994 г. по к.д. № 1/1994 г., въздига правото на защита в основно, всеобщо, лично право на гражданите и средство за защита на други техни нарушени или застрашени права и законни интереси. Ето защо не може да намери опора нито в Основния закон, нито в другите нормативни актове становището, че държавните служители не могат да предявят иска за неимуществени вреди по чл. 1 ЗОДОВ от незаконно уволнение, доколкото, получавайки обезщетение по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ, те не са получили защита за понесените неимуществени вреди от незаконното си уволнение. Правните средства на чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ не са годни да дадат защита срещу нарушени неимуществени ценности и понесени неимуществени вреди по причина, че същите не се включват в обхвата на обезщетяване.

Не е обосновано да се приема, че получавайки обезщетение по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ, държавните служители имплицитно се обезщетяват и за евентуално претърпени неимуществени вреди. Фундаменталният характер на тези

защитими ценности изисква тяхната защита да има изричен характер. Такъв, съобразен с КРБ, подход демонстрира законодателят в ЗОДОВ, като чл. 4 изрично включва неимуществените вреди в обхвата на закона. Чрез предявяване на иск по чл. 1 ЗОДОВ за обезщетение за неимуществени вреди държавният служител, който ги е понесъл, може да осъществи правото си на защита в пълнота, като има възможност изрично да ги заяви, да ги обоснове и докаже и да получи пълна обезвреда за тях, каквато правна възможност по специалните закони, уреждащи държавната служба, няма. Не може да се приеме за обоснована тезата, че получавайки обезщетение в размер на основната си заплата за времето на оставане без работа поради незаконно уволнение, лицето е получило компенсация и е защитило и най-чувствителната, интимна област на своята личност и индивидуалност. Защитата на неимуществената сфера на едно лице е самостоятелна област, подлежаща на защита, което обстоятелство законодателят в ЗОДОВ и АПК ясно е отчел, като е уредил и материалноправната страна на въпроса, и процесуалноправната такава. Понеслият морални вреди от незаконна административна дейност правен субект може да предяви иск с правно основание чл. 1 ЗОДОВ, който се разглежда по реда на глава единадесета на АПК „Производства за обезщетения“.

Въпреки че ЗОДОВ урежда пълната имуществена отговорност на държавата, а устройствените закони – ограничена форма на отговорност, то съотношението общ – особен закон (чл. 11, ал. 2 ЗНА), между тях е ирелевантно за претенциите за обезщетение на вредите с неимуществен характер. Не е налице съвпадение в обхвата на нормите по

обективен признак. При липса на едновременно уреждане на правото на обезщетение на неимуществените вреди и от устройствените закони, и от ЗОДОВ, правилото на чл. 11, ал. 2 ЗНА не може да намери приложение и да обособи изключване на реда по ЗОДОВ като общ и прилагане единствено реда по специалните закони като особен. Що се отнася до неимуществените вреди, анализираният разпоредби имат различно поле на действие и несъвпадащ предмет. Доколкото тълкувателният въпрос е ограничен до възможността за обезвреда само на неимуществените вреди, то спрямо тях двете групи правни норми – на специалните закони и на ЗОДОВ, не съвпадат по предметен обхват, не се съотнасят като общи към специални и правилото на чл. 11, ал. 2 ЗНА не следва да се прилага.

Сравнителният анализ по обективен признак на обсъдените законови разпоредби, водещи до извод, че обезщетенията по чл. 104, ал. 1 ЗДСл, чл. 237 ЗМВР, чл. 119 ЗДАНС и чл. 172, ал. 1 ЗОВСРБ не включват компенсация за понесени неимуществени вреди от незаконно уволнение, указва на това, че получавайки обезщетение по специалните закони, служителът не е компенсиран за неимуществените вреди, които е понесъл, и обезщетяването не представлява и специален начин на обезщетение за неимуществени вреди по смисъла на чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ.

Що се отнася до субективния признак, при който носител на субективното право на обезщетение по устройствените закони е само незаконно уволнен държавен служител, а на правото по чл. 1 ЗОДОВ – всеки правен субект, то ограничението на правото по ЗОДОВ за държавните служители, според съотношението особен – общ закон

по см. на чл. 11, ал. 2 ЗНА, и квалификацията „специален начин на обезщетение“ по чл. 8, ал. 3 ЗОДОВ, следва да се разглежда единствено на плоскостта на въпроса дали държавни служители, като правни субекти, в хипотеза на незаконно уволнение, в правовата държава, могат да получат защита на нарушени и застрашени неимуществени ценности и може ли и кога, само за тази конкретно определена група правни субекти, това право да бъде ограничено или изцяло изключено. Самата разпоредба на чл. 11, ал. 2 ЗНА съдържа в себе си ограничителния критерий за приложимостта на особената уредба: „ако това се налага“, т.е. наложителността е поставена като законово условие и, в контекста на чл. 8, § 2 ЕКПЧ, следва да се разглежда като необходимост „в едно демократично общество“, която винаги е свързана определени условия: въвеждането ѝ да бъде със закон и ограничението да бъде обосновано в интерес на националната и обществената сигурност, икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, на здравето или морала или на правата и свободите на другите. Във всички случаи основанията за ограничение на правата се тълкуват стеснително и самото ограничение следва да се подчинява на принципа на пропорционалността, съразмерността чрез намирането на баланс между степента на засягане на правото и постигане на целта на засягащия правото акт. Следва да се посочи, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди урежда на законово ниво общия принцип, прогласен в чл. 7 на Конституцията на Република България за отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и

длъжностни лица. От субективна страна конституционният принцип има всеобщ характер, действия спрямо всички и трябва да се прилага за всички онези, които съответстват на характеристиките, които го определят. Държавата отговаря винаги по реда на ЗОДОВ, когато вредите са причинени при условията на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, което изключва възможността обезщетението да се търси по общия ред, съгласно чл. 8, ал. 1 ЗОДОВ. За да се изключи определена категория правни субекти от обхвата на отговорността на държавата за вреди от неимуществен характер, това лишаване от права или тяхното ограничаване следва да бъде изрично (несъмнено и безпротиворечиво), да се извършва въз основа на ясна законова норма и при спазване на принципа на пропорционалност и само на основанията, посочени чл. 8, § 2 ЕКПЧ. При всички случаи на подобно ограничение следва да се противопостави разбирането на Конституцията за правния характер на правото на защита по чл. 56, което с тези свои характеристики служи за гарантиране на цитираните в чл. 32 КРБ ценности. Липсата на изрично посочване, че по реда на устройствените закони се обезщетяват и неимуществените вреди, понесени от незаконосъобразна заповед за уволнение на държавен служител, липсата на изрично изключване на същите от обхвата на чл. 1 ЗОДОВ за обезщетяване на този вид вреди води до извод, че разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ следва да се счита за приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, дори и когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения. Тълкувателният въпрос следва да има следният отговор:

Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на Първа и Втора колегия на Върховния административен съд

Р Е Ш И:

Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е приложима за обезщетение за неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекратяване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения.

Особено мнение по тълкувателно дело № 2/2021 г. по описа на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд от съдиите: Георги Чолаков, Мариника Чернева, Йовка Дражева, Диана Добрева, Жанета Петрова, Теодора Николова, Милена Златкова, Светлана Борисова, Мария Николова, Юлиан Киров, Димитър Първанов, Нели Дончева, Румен Йосифов, Мирела Георгиева

1. До приемането на ЗОДОВ (обн., ДВ, бр. 60 от 1988 г., в сила от 1.01.1989 г., с първоначално заглавие Закон за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани), държавата отговаря за вреди, причинени на гражда-

ни, по реда на чл. 49 от ЗЗД. С приемането на специалния закон се урежда обективната отговорност на държавата за всички имуществени и неимуществени вреди, настъпили от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, които са пряка и непосредствена последица от увреждането.

След повече от 10 години е приет Закон за държавния служител (обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г.). Той съдържа правни норми, които са специални на Кодекса на труда. Приемането му е в изпълнение на чл. 48–50 от Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г.). Урежда възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба. Специални разпоредби, които уреждат статута и служебните правоотношения на държавни служители, се съдържат и в ЗМВР, ЗДАНС и ЗОВСРБ.

Съгласно чл. 225, ал. 1 от КТ при незаконно уволнение работникът или служителят има право на обезщетение от работодателя в размер на брутното му трудово възнаграждение за времето, през което е останал без работа поради това уволнение, но за не повече от 6 месеца. С Постановление № 4 от 30.10.1975 г. на Пленума на Върховния съд е дадено разрешение на въпроса кой следва да понесе отговорността за претърпени неимуществени вреди, когато заповедта за уволнение е призната за неправилна – това са ръководителят на организацията или учреждението, който е издал заповедта, когато е причинил непозволено увреж-

дане по чл. 45 от ЗЗД при недобросъвестно използване на служебно положение или в други подобни случаи.

Разпоредбата на чл. 104, ал. 1 от ЗСДСл урежда правото на държавния служител след отмяна на заповедта за прекратяване на служебно правоотношение да получи обезщетение в размер на основната си заплата, определена към момента на признаването на уволнението за незаконно или на неявяването му да заеме службата, за цялото време, през което не заема държавна служба, но не за повече от 6 месеца.

И в двата случая неблагоприятните правни последици от неправомерното прекратяване на трудовото правоотношение се изразяват в имуществена вреда от неполученото трудово възнаграждение, която вреда работникът/служителят търпи за времето, през което е останал без работа, но за не повече от 6 месеца. Законодателят спазва една и съща логика при уреждане отговорността на работодателя и на органа по назначаване, като предвижда да бъдат обезщетени само имуществени вреди, претърпени за ограничен период от време. Периодът на обезщетяване, видът и размерът на обезщетението, са регламентирани по един и същ начин в чл. 225, ал. 1 от КТ, чл. 104, ал. 1 от ЗДСл, чл. 237, ал. 1 от ЗМВР, чл. 119, ал. 1 от ЗДАНС, чл. 172, ал. 1 от ЗОВСРБ. Нито КТ, нито специалните закони предвиждат право на обезщетение за претърпени неимуществени вреди от незаконно уволнение, за което да са отговорни работодателят или органът по назначаването. Целта на тази законодателна уредба е да има обезщетение, но отговорността е ограничена, за да не се насърчава бездействието на уволнения работник или служител.

2. За правилното разрешаване на проблема в съдебната практика следва да се обсъди характерът на служебното правоотношение. Съгласно к.р. № 12 от 11.11.2010 г. по к.д. № 15/2010 г. на КС на РБ служебното правоотношение представлява комплексно правоотношение. От един юридически факт възникват задължително две правоотношения – административно и трудово правоотношение. Според Конституционния съд административното правоотношение е водещо и определя специфичното проявление на трудовоправните институции, откъдето произтичат и разликите в правната уредба. Със същото решение са обявени за противоконституционни текстове от КТ и ЗДСл с аргумент, че са нарушени чл. 48, ал. 1 и чл. 16 от Конституцията, които гарантират еднакво правото на труд и на работници и служители. Заради тази специфика на служебното правоотношение като комплексно правоотношение в ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ не се използва изразът „административно правоотношение“ (виж чл. 9а, чл. 12, чл. 13, чл. 15, чл. 16, чл. 16а, чл. 60, ал. 2, чл. 81в, чл. 82а, ал. 2, чл. 117, чл. 118, чл. 122, ал. 2 от ЗДСл). Органът, който издава заповедта за уволнение, не е административен орган, а орган по назначаване (виж чл. 9а, чл. 12, чл. 13, чл. 15, чл. 16, чл. 16а, чл. 60, ал. 2, чл. 81в, чл. 82а, ал. 2, чл. 117, чл. 118, чл. 122, ал. 2 от ЗДСл или чл. 164, чл. 164а, чл. 174, чл. 189, чл. 203, чл. 209, чл. 214, чл. 226, Глава десета „Прекратяване на служебно правоотношение“, чл. 227 от ЗМВР и др.). Актът за назначаване, изменение или прекратяване на служебно правоотношение е определен от законодателя в ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС като административен акт (например чл. 2,

чл. 9, ал. 1 от ЗДСл). С издаването му възниква, изменя или се прекратява комплексното служебно правоотношение между държавата и държавния служител. Административноправният елемент в комплексното правоотношение е внесен от законодателя при уреждане на процедурата по издаването на заповедта и реда за защита по АПК.

Представлява ли обаче заповедта за прекратяване на служебно правоотношение административен акт, издаден при или по повод изпълнение на административна дейност по смисъла на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ?

Съгласно к.р. № 8 от 23.04.2018 г. по к. д. 13/2017 г. на КС на РБ административните актове на министър-председателя и на министрите, които издават като органи по назначаването, са насочени към организиране на дейността на помощната администрация, не са свързани с правомощията на тези органи по осъществяване на държавно управление и както при вътрешнослужебните актове последиците им не засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица, защото са свързани със статута на държавните служители от състава на подпомагашата органа администрация.

Отговорността по чл. 1 от ЗОДОВ е на държавата и общините за вреди от незаконни актове, действия и бездействия, с които се накърнява правната сфера на граждани и юридическите лица от административната дейност на изпълнителната власт. Според правната теория понятието „административна дейност“ е синоним на подзаконова по своя характер изпълнителна дейност, която се осъществява въз основа и в изпълнение на законите. Затова правоотношенията, които възникват между органа по назначаване

и служителите на държавна служба в административния апарат, са уредени със специален закон. Тези служебни правоотношения не засягат права и интереси на граждани и юридически лица, които встъпват в административни правоотношения с административни органи и държавни служители във връзка с управленска дейност. При накърнена правна сфера от незаконни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, тези правни субекти, външни на служебното правоотношение, разполагат с възможността за правна защита по чл. 1 от ЗОДОВ и да поискат обезщетение за вреди.

Следователно заповедите, които създават, изменят и прекратяват служебно правоотношение, по същността си са актове на държавата/общината като работодател и имат отношение към трудовоправния елемент от комплексното служебно правоотношение. ЗОДОВ е неприложим, тъй като урежда специална деликтна, обективна, неограничена отговорност на държавата и общините за всички претърпени имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от незаконен административен акт, действие или бездействие при или по повод извършване на административна дейност. Заповедта, с която служебното правоотношение възниква (с изключение на правоотношението по ЗОВСРБ, което възниква със сключване на договор) и се прекратява, се издава от орган по назначаване. Този орган действително съвместява функциите и правомощията и на административен орган. Това обаче не превръща заповедта в управленски административен акт, защото не е издадена при или по повод упражняване на административна дейност.

Посоченото обяснява еднаквия правен режим на отговорността на работодателя и органа по назначаване при незаконно уволнение и правото на обезщетение за времето, през което работникът или държавният служител са останали без работа, но за не повече от 6 месеца. Това е единственото обезщетение, което законът предвижда, че може да се търси от работодателя и от органа по назначаване. Така уреденото право на обезщетение е с цел да се спазва равната по степен защита, която Конституцията осигурява на правото на труд както на работници, така и на държавни служители.

Служебното правоотношение е публично правоотношение, защото включва административноправен елемент. Затова е приложим принципът, че е позволено онова, което е разрешено. В специалните ЗДСл, ЗМВР, ЗДАНС, ЗОВСРБ няма уредба на основание за присъждане на обезщетение за неимуществени вреди. ЗОДОВ не е специален закон на Кодекса на труда, а е специален закон на Закона за задълженията и договорите. ЗОДОВ няма за цел да ангажира отговорността на държавата и общините като работодатели, а да уреди тяхната отговорност за вреди от управленска дейност, настъпили в правната сфера на граждани и юридически лица.

Настоящото тълкувателно решение нарушава принципа за еднакво третиране на работници по трудово правоотношение и служители по служебно правоотношение, като последните се поставят в по-благоприятно положение и се насочват за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от органа по назначаване по реда на ЗОДОВ. Разширяването на приложното поле на гласуваното

тълкувателно решение за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от отменена заповед, с която е наложено по-леко дисциплинарно наказание, е въпрос на време. В съдебни актове на Съда на публичната служба се посочва, че „отмяната на незаконосъобразен акт за уволнение може сама по себе си да представлява подходящо и по принцип достатъчно обезщетение за всички неимуществени вреди, които този акт евентуално е причинил“. Вероятно при приемането на Кодекса на труда, а впоследствие и на специалните закони, националният законодател също се е водил от това разбиране, след като не е уредил правно основание за търсене на обезщетение от работодателя и от органа по назначаване за този вид вреди.

На така поставения въпрос правилният отговор трябва да бъде: „Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ не е приложима за обезщетение на неимуществени вреди от отменена като незаконосъобразна заповед за прекрътаване на служебно правоотношение, когато специален закон предвижда право на обезщетение в размер на получаваните възнаграждения“.

**ВЪРХОВЕН
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ТЪЛКУВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ
2023**

*Българска
Първо издание*

Отговорен редактор
Борислав Мънзов
Предпечатна подготовка
Петър Дамянов

Формат 16/60/84

Сиела Норма АД