БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

Мина Етиенова Янева

ЗАЩИТА СРЕЩУ НЕОСНОВАТЕЛНИТЕ ДЕЙСТВИЯ И БЕЗДЕЙСТВИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд

за присъждане на образователна и научна степен „доктор“

Докторска програма: Административно право и административен процес

професионално направление 3.6. Право,

област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки

Научен ръководител:

проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова

София, 2026 г.

Докторантът е зачислен в редовна докторантура по докторска програма „Административно право и административен процес“ от професионално направление 3.6. Право, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки със заповед № РД-09-01/12.01.2023 г. на директора на Института за държавата и правото при БАН.

Темата на дисертационния труд е „Защита срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията“, с научен ръководител проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова.

Със зап. № РД-09-01/19.01.2026 г. на директора на Института за държавата и правото при БАН докторантът е отчислен с право на защита, считано от 01.01.2026 г. Трудът е обсъден и насочен за публична защита на заседание на секция „Публичноправни науки“ в Института за държавата и правото при БАН на 17.03.2026 г.

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в ИДП при БАН на адрес: гр. София, ул. „Сердика” № 4 и на интернет страницата на ИДП: www.ipn-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД 3

1. Актуалност на проблема 3

2. Цел и задачи на изследването 4

3. Методология на изследването 5

4. Научен принос 6

5. Обем и структура на дисертационния труд 10

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ОСНОВНОТО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД 10

1. Увод 10

2. Глава първа „Понятие за „неоснователно действие на администрацията“ и „неоснователно бездействие на администрацията““ 11

3. Глава втора „Защита срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията“ 20

4. Глава трета „Предложения de lege ferenda“ 26

III. Статии на автора, свързани с предмета на дисертационния труд: 26

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на проблема

Понятията „неоснователно действие“ и „неоснователно бездействие“ на администрацията са нови за българското административно законодателство. Съгласно нормата, заложена в чл. 56 от Конституцията на Република България, всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Функция на това конституционно регламентирано право е уреденият в глава петнадесета от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) ред на защита срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията.

Законодателната уредба поставя редица проблеми, както за правоприлагането, включително и за правораздаването, така и за правната наука. Един от съществените проблеми е дали неоснователните действия и бездействия на администрацията представляват административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 1 и 4 и чл. 65 от АПК и кога, при какви хипотези, е приложима защитата по чл. 250 и сл., съответно чл. 256 от АПК. Необходимостта от изследване на поставения въпрос се обуславя от различните отговори, дадени в доктрината и съдебната практика.

Основната цел на дисертационния труд е да изясни понятията „неоснователно действие“ и „неоснователно бездействие“ на администрацията, като се опита да даде отговори на всички релевантни въпроси, касаещи правната природа на посочените понятия и бъде конкретизирано приложното поле на защитата, регламентирана в глава петнадесета от АПК. На следващо място, в дисертационния труд се анализират приложните полета на други възможности за защита на правата и законните интереси на лицата, засегнати от съответните неоснователни действия и бездействия.

Проблемът относно изясняване същността на посочените понятия е от особено голямо значение за правораздаването в сферата на

административното правосъдие, като същото се явява гарант за спазване и защита на законните права и интереси на гражданите и организациите, засегнати от неоснователните действия и бездействия на администрацията. Ето защо правилното дефиниране на понятията гарантира ефикасността и приложимостта на защитата по глава петнадесета от АПК, насочена към опазване правата и свободите на гражданите и техните организации, както и изясняване на останалите възможности за защита на засегнатите лица.

Съществуващите становища, изразени в юридическата доктрина, са противоположни относно отговора на въпроса представляват ли неоснователните действия и бездействия административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 1 и 4 и чл. 65 от АПК. От друга страна, съдебната практика на Върховния административен съд също съдържа противоположни по смисъл решения най-вече по отношение на неоснователните бездействия на администрацията.

Ето защо правилното определяне на неоснователните действия и бездействия като административни актове или разграничението им от последните, е съществено за преценката на възможността за защита срещу тях. В дисертационния труд е даден отговор на въпроса дали защитата срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията може да се развие само по специалния ред, регламентиран с глава петнадесета от АПК, или защита може да се реализира и по общия ред за защита срещу индивидуални и общи административни актове.

2. Цел и задачи на изследването

Дисертационният труд цели задълбочен анализ на законовите норми, регламентиращи защитата срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията. На следващо място се прави анализ на съществуващите в юридическата доктрина становища относно правната природа на неоснователните действия и бездействия. При осъществяване

анализа на законовата регламентация, от една страна, а от друга – на съдебната практика и изразените становища в юридическата наука, се правят изводи, които са съществени за определяне на неоснователните действия и бездействия като институт, различаващ се коренно от административни актове, в частност – индивидуални административни актове по чл. 21 от АПК, както по своята правна природа, така и по своята законова регламентация.

В тази връзка, направените в дисертационния труд, предложения *de lege ferenda* целят усъвършенстване на законовата регламентация и предоставянето на по-ефектива правна защита, съответстваща на правната природа на неоснователните действия и бездействия.

3. Методология на изследването

В дисертационния труд са използвани общи и специални научни методи като исторически и сравнителноправен метод, метод на нормативния и критичен анализ.

На следващо място е използван интердисциплинарен подход, доколкото в дисертационния труд са анализирани норми, регламентиращи гражданския процес, като са приложени и логически методи – аналогия, анализ и други.

Гореупоменатият критичен анализ е осъществен по отношение на действащата към момента законова регламентация на неоснователните действия и бездействия, а също така и по отношение на част от постановените съдебни решения от Върховния административен съд. Анализът цели да бъде усъвършенствана законовата регламентация, като по този начин бъде преодоляна поне част от противоречивата практика на Върховния административен съд.

4. Научен принос

В дисертационния труд се изясняват понятия, свързани със защитата срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията. Те следва да бъдат изяснени с оглед избягване на противоречия при осъществяване защитата на засегнати права, свободи и законни интереси на гражданите и организациите.

Изяснено е разграничението между незаконосъобразни и нецелесъобразни действия в материята на сигналите по АПК, съответно понятието „нецелесъобразност“ като порок на фактически действия и бездействия по смисъла на глава осма АПК. Изяснено е понятието „длъжностно лице“ по смисъла на чл. 250 АПК, както и е дадено допълнително изясняване на понятието „лица, осъществяващи публични функции“, като част от административните органи по смисъла на същата разпоредба.

Дадени са предложения de lege ferenda:

1/ Относно правната уредба на защитата срещу неоснователни действия на администрацията

Предвидената към момента защита по чл. 250 и сл. от АПК (глава петнадесета, раздел I АПК) цели прекратяване на неоснователните действия на административни органи или длъжностни лица, като липсва възможност съдът да задължи органа да възстанови фактическото положение, съществувало преди да започне извършването на неоснователните действия.

Това би могло да доведе до нови вреди за увредените лица от продължителното съществуване на фактическо положение с последици от неоснователни действия. Дори лицата да получат обезщетение за тези нови вреди, не може да се приеме, че смисълът на законодателството е да се създаде ситуация с постоянно увреждане и присъждане на вреди.

При това следва да бъде въведена норма, която предвижда ред, по който административният орган да бъде задължен да възстанови фактическото положение, което е променил, чрез неоснователните действия.

Може да бъде въведена норма в АПК, която директно, подобно на чл. 301 АПК, задължава административния орган да възстанови фактическото положение в определен срок след влизане в сила на разпореждането за преустановяване на неоснователните действия. Би могло задължението на административния орган за възстановяване на фактическото положение да бъде предоставено в прерогативите на съда, като с оглед конкретиката на всеки случай, съдът разпореждайки да бъде преустановено дадено действие да прецени дали следва да бъде разпоредено и възстановяване на фактическото положение преди неоснователните действия. В подобна хипотеза обаче би следвало незабавно да се изпълнява единствено разпореждането за безусловно прекратяване на неоснователните действия, като разпореждането за възстановяване на фактическото положение да се изпълнява след влизане в сила на разпореждането. В случай че и второто разпореждане има незабавно действие, би могло да се стигне до поредица от фактически действия на администрацията с противоположна насоченост, в случай че разпорежданията на административния съд бъдат отменени от ВАС и с окончателен съдебен акт бъде призната законосъобразността на извършваните от административните органи или длъжностните лица фактически действия.

2/ Относно правната уредбата на защитата срещу неоснователни бездействия на администрацията

Сегашните редакции на нормите, инкорпорирани съответно в чл. 256, ал. 1 и ал. 2 от АПК, са неясни и противоречиви една на друга, което води до различни виждания в правната теория и съдебната практика, съответно до противоречиви резултати при осъществяване на защитата в еднотипни

хипотези. Нормата, регламентирана с алинея 1 на чл. 256 постановява, че „бездействието на административен орган по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт може да се оспори безсрочно“, а нормата на алинея 2 на чл. 256 постановява, че „неизвършването на фактически действия, които административния орган е длъжен да извърши по силата на закона, подлежи на оспорване в 14-дневен срок“. Очевиден е въпросът каква е разлика между „бездействието……по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт“ и „неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона“, че се налага второто бездействие да се оспорва в 14-дневен срок, а не като първото – безсрочно? Но отговор законът не дава.

Част от съдебната практика на Върховния административен съд дава поправително/изправително тълкуване на процесните правни норми, като приема, че ал. 1 на чл. 256 регламентира предмета на оспорване и неговия времеви аспект – безсрочността, а ал. 2 регламентира реда на оспорване и в тази връзка приема 14-дневния срок за такъв, необходим на административния орган да се произнесе по отправеното до него искане. От тази гледна точка 14-дневния срок следва да се приеме за срок за доброволно изпълнение, а оспорването следва да е след изтичането му. В друга част от практиката обаче се приема, че оспорването пред съд следва да бъда направено именно в 14-дневният срок и ако бъде направено по-късно е просрочено, съответно е преклудиран редът за защита.

За преодоляване на противоречието в законовите разпоредби нормата на чл. 256, ал. 2 може да придобие следната редакция: „Неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона, подлежи на оспорване *след* изтичане на 14-дневен срок от подаване на искане до органа за извършването му.“. По този начин ал. 1

на чл. 256 АПК ще регламентира предмета на оспорване, вкл. времевия му аспект – безсрочността, а ал. 2 ще регламентира реда за оспорване.

Друга възможна промяна, респ. друго предложение *de lege ferenda*, ако предходното не бъде прието от законодателния орган на държавата, би могло да се състои в отмяната на ал. 2 на чл. 256. По този начин ще бъдат преодолени две съществуващи към момента противоречия. Първото е между използваните от закона и цитирани по-горе изрази - „бездействието……по задължение, произтичащо пряко от нормативен акт“ и „неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона“. Второто е 14-дневният срок, който ще бъде премахнат. По този начин оспорването ще бъде съсредоточено в ал. 1 на чл. 256, която норма ще регламентира и предмета, и реда за оспорване, а сегашната ал. 3 на чл. 256 ще регламентира отново с какъв акт се произнася съдът, респ. какво ще е производството, а именно – исково.

3/ Относно приложимия процесуален ред в производството по защита срещу неоснователните бездействия на администрацията.

Друго предложение *de lege ferenda,* именно защото производството е исково, е да се прилагат съответното разпоредбите на ГПК, приложими към осъдителните искове, а не както е в момента разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове. В тази връзка е подкрепено изразено мнение в правната теория[1].

[1] К. Лазаров и И. Тодоров в Административен процес. Осмо издание. София, Сиела , Сиела, 2022, с. 489

5. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд съдържа титулна страница, съдържание, увод, две глави, предложения *de lege ferenda* и използвана литература в общ обем, възлизащ на 250 страници. Бележките под линия са 341, а списъкът с използваната литература възлиза на 49 заглавия (31 монографии и учебници и 18 студии и статии).

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ОСНОВНОТО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Увод

В увода на дисертационния труд е посочен регламентираният за първи път с АПК институт на неоснователните действия и бездействия на администрацията. Очертан е проблемът, който ще бъде разрешен в рамките на дисертацията, както и съществуващите различни становища в юридическата доктрина и практика.

Трудът цели да изясни понятията „неоснователно действие“ и „неоснователно бездействие“ на администрацията, като отговори на всички релевантни въпроси, касаещи правната природа на посочените понятия и бъде конкретизирано приложното поле на защитата, регламентирана в глава петнадесета от АПК, както и другите възможности за защита на правата и законните интереси на лицата, засегнати от съответните неоснователни действия и бездействия. Проблемът относно изясняване същността на посочените понятия е от особено голямо значение за правораздаването в сферата на административното правосъдие, като същото се явява гарант за спазване и защита законните права и интереси на гражданите и организациите, засегнати от неоснователните действия и бездействия на администрацията. Ето защо правилното дефиниране на понятията гарантира ефикасността и приложимостта на защитата по глава петнадесета, насочена

към опазване правата и свободите на гражданите и техните организации, както и изясняване на останалите възможности за защита на засегнатите лица.

2. Глава първа „Понятие за „неоснователно действие на администрацията“ и „неоснователно бездействие на администрацията““

2.1. Глава първа е структурирана в шест части:

Част първа „Състояние на проблема“

Част втора „Понятие за административни актове“

Част трета „Съпоставка на действията и бездействията на администрацията и административните актове“

Част четвърта „Видове пороци на фактическите действия и бездействия на администрацията“

Част пета „Елементи на понятието „Неоснователни действия на администрацията““

Част шеста „Елементи на понятието „Неоснователни бездействия на администрацията““

2.2. В част първа са анализирани действията и бездействията на администрацията, предвидени в АПК. Разгледани са и действията и бездействията на администрацията, регламентирани в други правни системи, както и предвиденият в същите ред за защита при незаконосъобразност.

2.2.1. Действията и бездействията на администрацията, регламентирани от АПК, могат да се обособят в три основни групи:

- такива, които са форма на изразяване на волеизявление,

представляващо административен акт (чл. 21, ал. 1; чл. 59, ал. 3; чл. 74 от АПК);

- такива, които са част от производствата по издаване на общи или индивидуални административни актове (чл. 21, ал. 5 от АПК);
- други действия и бездействия на администрацията, които не попадат в предходните две групи.

2.2.2. Анализирана е защита срещу незаконосъобразни фактически действия и бездействия в САЩ, Германия и Франция.

А/ Защита срещу незаконосъобразни фактически действия и бездействия в САЩ

Законодателството на Съединените американски щати предвижда средства за защита срещу действия и бездействия на администрацията, в случаите на тяхната незаконосъобразност.

Основният закон, регулиращ съдебния контрол върху актовете и действията на администрацията е Administrative Procedure Act (APA) от 1946, към настоящия момент включен в Title 5 на United State Code („5 U.S.C.“). В § 702 от 5 U.S.C. е предвидена генерална клауза, позволяваща на лицата, чиито права са засегнати от действия на административни органи да потърсят съдебна защита на правата си. Самото понятие „действия“ включва и бездействия на административните органи (§ 551 (13) от 5 U.S.C.). Формата на процедурата е тази, която е предвидена от съответния нормативен акт, регламентиращ оспорваните действия или бездействия, а при липса на такава е приложима всяка подходяща форма на правни действия, включително издаване на забранителна заповед (writ of prohibition) или задължително предписание (writ of mandamus) – § 703 от 5 U.S.C.

Б/ Защита в Германия срещу незаконосъобразни фактически действия и бездействия на административните органи

В административното право в Германия е познато понятието

неправни актове („реални актове“) на администрацията. Последиците от реалните актове са от фактически характер, като евентуално съдебното им отменяне не може да доведе до отмяна и на фактическите последици. При това може единствено да се постанови дали даден реален акт е, или е бил незаконосъобразен, или дали пропуснат да бъде извършен реален акт трябва да се извърши.

Предвидената защита в германското право има по-широк обхват от предвидената в чл. 250 и сл. от АПК. Същата може да обхване и премахване на настъпили фактически последици от незаконосъобразни действия, докато такава възможност не е предвидена в чл. 250 и сл. от АПК. Съществува и възможността да се предотврати извършването на неоснователни действия, докато в глава петнадесета АПК не е предвидена такава възможност, а следва да е налице реално извършване на неоснователни действия, за да се потърси съдебна защита.

В/ Защита във Франция срещу незаконосъобразни действия на административните органи

Защитата срещу фактическите неоснователни действия е разгледана в правната теория във Франция, като се приема, че това са толкова груби и съществени нарушения, извършени от администрацията, които превръщат действията на администрацията просто във факт, насочен към нарушаване на свободи или засягане на частна собственост. В тази хипотеза правомощията на съда са особени широки, като може да бъдат налага глоби на администрацията, но и също така може да бъде разпоредено на администрацията да бъдат извършени определени действия, включително за възстановяване на съществувалото положение.

При това защитата, предвидена във Франция е по-широка от предвидената в чл. 250 и сл. от АПК, като същата допуска и съдът да разпореди възстановяване на съществувалото преди извършване на действията фактическо положение, каквото правомощие не притежава

съдът с разпореждането по чл. 253 АПК.

2.3. В част втора е разгледано понятието за „административен акт“ в законодателството и в правната теория.

2.3.1. Понятието за „административен акт“ е залегнало на най-високо законодателно ниво в Конституцията, но не е дадено легално определение за него. В АПК са дадени легални определения за индивидуален административен акт (чл. 21 от АПК), общ административен акт (чл. 65 от АПК) и нормативен административен акт (чл. 75 от АПК). Същевременно глава Пета на АПК е озаглавена „Издаване на административни актове“, като следва да се приеме, че това е виждането на законодателя за видовете административни актове, като не е дадено общо определение за това понятие, а са дадени легални определения за неговите видове.

2.3.2. Преди застъпване на понятието в законодателството, обаче, същността му е изяснена от правната теория.

Същността на понятието „административен акт“ се извежда от същността на административната дейност и органите, които я осъществяват, като акцентът се поставя върху понятието „изпълнителна дейност“ на държавните органи - върху тяхната дейност, която е в изпълнение на закона, в рамките на закона и на основание закона[2].

В правната теория [3] понятието „административен акт“ е определено като „властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено

[2] В този смисъл - Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. пето преработено и допълнено издание. София, Сиби, 2012, с. 16

[3] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Цит.съч., с. 144

в изпълнение с помощта на държавната принуда“. Тази дефиниция на понятието „административен акт“ съдържа в себе си всички основни характеристики на понятието и е валидна за всички видове административни актове. Авторите акцентират на следното във връзка с дадената дефиниция[4]:

а) Властнически характер – издаването на административни актове е една от формите на административната власт, като тя е предоставена от закона на органите на изпълнителната власт, когато те осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност.

б) Волеизявление, направено въз основа на властническо правомощие, поради което административният акт представлява управленско решение, създаващо задължения за правните субекти, до които се отнася.

в) Волеизявление на орган на административната (изпълнителната) власт - органите, определени в Конституцията и законите.

г) Властническото волеизявление едностранно предизвиква правните последици, към които е насочено.

д) Възможността за принудителна изпълняемост на административния акт преди или без съдебна намеса.

Разгледана е същността на волеизявлението, като елемент на административните актове, както и е направено разграничение между административните актове и правораздавателните актове.

2.4. В част трета е разгледана законовата регламентация на действията и бездействията на администрацията и е направена съпоставка с административните актове. Разгледани са и различните виждания в правната теория за същността на действията и бездействия като фактически, както и като индивидуални административни актове, както и следващите

[4] Пак там, с. 144 и сл.

от това различни виждания за защитата срещу неоснователни действия и бездействия.

2.4.1. При съпоставка на разпоредбите на АПК, в които законодателят е използвал понятията „*действия*“ и „*бездействия*“ е застъпено становище, според което неоснователните действия и бездействия следва да се схващат като нещо различно от административни актове.

При това би следвало да се направи извод, че специалната защита срещу неоснователни действия и бездействия, предвидена в глава петнадесета на АПК (чл. 250-256 от АПК), е приложима само за действия и бездействия на администрацията, които не са административните актове.

2.4.2. Налице са различни становища в правната теория за обхвата на защитата по глава петнадесета от АПК. Вследствие на това е налице и противоречие в съдебната практика, което води до затруднение на защитата на гражданите и организациите.

Разгледани са подробно вижданията на авторите в правната теория, че се касае за фактически, а не юридически, действия и бездействия, което виждане се поддържа от А. Еленков[5], С. Янкулова[6], Г. Ангелов[7], М. Славова[8],

[5] Еленков, А. – В: Лазаров, К., Е. Кънdева, А. Еленков. Коментар на административнопроцесуалния кодекс. София, издание на Центъра за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, с. 328 и сл.

[6] Янкулова, С. – В: Еленков, А., А. Ангелов, А. Дюлгеров, А. Дишева, Л. Панов, М. Казанджиева, С. Янкулова, Т. Николова, Ю. Ковачева. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правораздаването. Анализ на съдебната практика. София, ИК „Труд и право“, 2013, с. 1463 и сл.

[7] Ангелов, Г. – В: Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. София, Сиела, 2006, с. 438-448

[8] Славова, М. – В: Славова, М., В. Петров. Административно-процесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. София, Фенея, 2014, с. 325-328

В. Канатова-Бучкова[9].

Разгледано е и виждането в правната теория, че неоснователните действия и бездействия са индивидуални административни актове, което се застъпва от И. Тодоров[10], К. Лазаров и И. Тодоров[11].

Посочено е и виждането, че защитата срещу неоснователните действия и бездействия по реда на чл. 250 и сл., съответно чл. 256 от АПК е приложима както за фактически действия, така и за индивидуални административни актове, изразени с конклудентни действия, което се застъпва от Н. Николов[12].

По отношение на горепосочените становища, изразени в юридическата литература, следва да бъде подкрепено виждането, определящо неоснователните действия и бездействия по глава петнадесета за фактически такива, а не за юридически. Основната разлика, дефинираща неоснователните действия и бездействия като фактически се състои в обстоятелството, че същите не представляват волеизявление на административен орган.

2.4.3. В правната теория не са налице различия във вижданията за приложимия процесуален ред[13], по който се осъществява защитата срещу неоснователните действия, а доколкото са налице различия, то те са

---

[9] Канатова-Бучкова, В. Заинтересованите лица по Административнопроцесуалния кодекс. изд. София, Сиби, 2015, с. 45 и сл.; Канатова-Бучкова, В. Въпроси на административния процес. София, Сиби, 2021, с. 248-254

[10] Тодоров, И. – В: Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. Цит.съч., с. 12-16

[11] Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. Осмо издание. София, Сиела, 2022, с. 477 и сл.

[12] Николов, Н. Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията. изд. София, Фенея, 2014, с. 75

[13] Регламентиран в чл. 250 и сл. АПК

свързани с това дали неоснователните действия се приемат за фактически или за административни актове.

По отношение защитата срещу неоснователните бездействия, регламентиран с нормата на чл. 256 от АПК, основните различия са свързани с това дали се касае за една хипотеза или за две отделни хипотези, съответно за значението на 14-дневния срок – дали това е срок за доброволно изпълнение от страна на административния орган, след като е отправено искане до него, или е срок, в който заинтересуваният следва да подаде искане до съда за оспорване на бездействието и ако пропусне този срок искането му би било преклудирано. Разгледани са подробно вижданията в правната теория, като е застъпено виждането, че законът урежда една единствена форма на правна защита срещу неоснователни бездействия на административен орган, като в едната разпоредба е очертан предметът на оспорването, а в другата - редът, по който се осъществява защитата. При това предметът на оспорване по този раздел е неизвършването на фактически действия от административен орган, които същият е длъжен да извърши по силата на нормативен акт и които не е извършил в 14-дневен срок от подаването на искане до този орган за извършването им.

2.5. В част четвърта са разгледани подробно видовете пороци на фактическите действия и бездействия. Направена е съпоставка на понятието „неоснователни“, използвано в глава петнадесета, с понятията „незаконни“, „незаконосъобразни“ и „нецелесъобразни“.

2.6. В част пета са разгледани подробно отделните елементи на понятието „неоснователни действия на администрацията“.

Първата характеристика на неоснователните действия е техният фактически характер и обстоятелството, че същите не представляват административни актове. Следващата характеристика на неоснователните действия е обстоятелството, че те не следва да бъдат преустановени към

момента на търсената съдебна защита, както и трябва да е налице правен интерес от прекратяване на неоснователните действия. На трето място, предвид същността на АПК на общ закон, редът на защита по чл. 250 и сл. АПК е приложим доколкото не е налице специален закон, предвиждащ друг ред (производство) за защита. Авторството на извършваните неоснователни действия е следващ белег, характеризиращ същите. Последен белег, очертаващ обхвата на неоснователните действия са понятията „закон“ и „административен акт“ и по конкретно дали „закон“ е употребено в широк смисъл на думата и какви видове административни актове са обхванати хипотезата на чл. 250, ал. 1 АПК.

2.7. В част шеста са разгледани подробно отделните елементи на понятието „Неоснователни бездействия на администрацията“.

Налице са различни виждания в правната теория и съдебната практика относно характера на предвидените в чл. 256 АПК неоснователни бездействия, сроковете за оспорване и характера на производството.

Съдебната практика на ВАС е с изразена категорична позиция, считайки неоснователните бездействия за фактически бездействия, а не за волеизявления. Същевременно обаче практиката е противоречива относно други съществени елементи на това понятие – дали се касае за една или две хипотези на оспорване, дали 14-дневният срок е преклузивен и с изтичането му се погасява правото на иск.

С оглед изясняване на понятието „неоснователни бездействия“ в дисертационния труд са анализирани горните спорни обстоятелства, като са разгледани и допълнителни понятия - правният интерес, активната и пасивната процесуалноправна легитимация. Така е направен извод, че институтът на неоснователните бездействия притежава следните отличителни белези:

- Фактически характер на неоснователните бездействия;

- Правен интерес;
- Надлежни страни;
- Безсрочност на оспорването.

3. Глава втора „Защита срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията“

3.1. В глава втора е анализирана защитата срещу неоснователните действия и бездействия на администрацията. Разгледана е детайлно защитата по реда на глава петнадесета на АПК, както и предвидената в същата възможност за други средства за защита по реда на АПК. Разгледана е защита по реда на глава осма на АПК и нейната съпоставка със защитата по реда на глава петнадесета на АПК. Детайлно е разгледана защита за обезщетяване на вредите, причинени от неоснователни (незаконосъобразни) действия и бездействия на администрацията, както и защитата по реда на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС).

3.2. Защита срещу неоснователни действия на администрацията по реда на раздел I на глава петнадесета на АПК

В раздел I на глава петнадесета е предвидена защита срещу неоснователните действия на администрацията. Целта на предвидената защита е съдът бързо да се произнесе и при констатация, че действията са неоснователни да разпореди незабавно прекратяване на извършването им.

Защитата по раздел I на глава петнадесета се изразява в това:

- всеки (гражданин, организация, административен орган) с правен интерес (при засягане на негови права, свободи, законни интереси),
- има право да иска прекратяване
- на фактически действия, извършвани от административен орган или длъжностно лице (пряко или от тяхно име),

- които фактически действия не се основават на административен акт или на закона.

3.3. Защита срещу неоснователни бездействия на администрацията по реда на глава петнадесета на АПК

В раздел II на глава петнадесета е предвидена защита срещу неоснователните бездействия на администрацията. Целта на предвидената защита не е съдът бързо да се произнесе, както по раздел I, а да изследва детайлно въпроса за наличието или липсата на неоснователни бездействия и да постанови решение с което да осъди органа да извърши съответните действия или да отхвърли искането, което да бъде изпълнено едва след влизането му в сила.

Защитата по раздел II на глава петнадесета разкрива следните специфики:

- Законодателят е предвидил защитата при неоснователни бездействия на администрацията да се осъществява чрез развитие на исков процес, като компетентни са административните съдилища, а процесуалните правила са чл. 256 от АПК при съответно приложение на правилата за оспорване на индивидуални административни актове и субсидиарно приложение на правилата на ГПК.
- Защитата се предоставя с влязло в сила съдебно решение, с което органът се осъжда да извърши действието или искането се отхвърля. Съдебното решение формира сила на пресъдено нещо, като тя има своите обективни и субективни предели. Доколкото не е посочено нищо различно в АПК, следва да се приложат общите правила на ГПК относно силата на пресъдено нещо – тя се формира между страните по делото и относно конкретния предмет на спора. Съответно изпълнението (при осъдително решение) може да бъде предприето само по инициатива на страната в процеса, по чието искане е

образувано съдебното производство и е постановено осъдителното съдебно решение. Последното няма последиците, предвидено в чл. 177 АПК, доколкото не е постановено по оспорване на индивидуален административен акт.

3.4. Други средства за защита срещу неоснователни действия и бездействия по реда на АПК

Нормата на чл. 255 от АПК в раздел I на глава петнадесета регламентира възможността за предявяване на исковете по чл. 128, ал. 2 от АПК или по чл. 203 от АПК.

3.4.1. Искът по чл. 128, ал. 2 от АПК предполага правен интерес, но и липсата на „*друг ред за защита*“.

Самият иск е с предмет установяване на съществуването на административно право или правоотношение. В правната теория[14] се сочи, че този иск е аналог на установителния иск по чл. 124, ал. 1 от ГПК, но тук има допълнителна предпоставка – ищецът да не разполага с друг ред за защита по АПК. Правният интерес „се извежда от необходимостта заинтересованото лице да докаже фактите, които пораждат предпоставките за възникване на това право или правоотношение, в случаите, когато то не може да бъде установено по друг начин.“[15]

Предвид изричното препращане на чл. 255 от АПК следва да се направи извод, че редът за защита по глава петнадесета не е пречка административноправният субект да предяви и иск по чл. 128, ал. 2 от АПК.

[14] Канатова-Бучкова, В., Исковите производства …, с. 40-42

[15] Пак там, с. 41

Липсата на друг процесуален ред за защита (извън този по глава петнадесета) обаче остава процесуална предпоставка за този иск.[16]

3.4.2. Искът по чл. 203 от АПК е за обезщетение за вреди от незаконосъобразни действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, като същият е обозначаван в правната теория като „административен деликт“. В дисертационния труд понятието „незаконосъобразни“ е подробно изяснено, като е дадено разяснение, че същото е по-широко от понятието „неоснователни“. При това е направен извод, че във всички хипотези на защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията е приложим и редът по чл. 203 от АПК и съответно ЗОДОВ. Разпоредбата на чл. 203 от АПК е по-широка и обхваща и незаконосъобразни действия на административни органи и длъжностни лица. Тя обхваща и незаконосъобразни бездействия на длъжностни лица, които не се обхващат в хипотезата на чл. 256 от АПК.

Възможността да бъде търсена защитата по чл. 203 от АПК заедно със защитата по глава петнадесета е предвидена поради различната цел на осигуряваната защита. Защитата по глава петнадесета цели да бъде преустановено неоснователно действие, съответно административният орган да бъде осъден да извърши действие, което неоснователно не извършва. Същевременно защитата по чл. 203 АПК цели единствено да бъде присъдено обезщетение за причинените вреди.

Следва обаче да бъде преценено съотношението и значението на съдебните актове в двете производства – по реда на глава петнадесета и иск по чл. 203 АПК. Произнасянето на съда в производството по раздел I на

[16] В този смисъл Определение № 12893 от 29.10.2014 г. на ВАС по адм. д. № 11423/2014 г., VII о.: „Позоваването на чл. 255 АПК не води до отпадане на процесуалните предпоставки за допустимост на иска по чл. 128, ал. 2 АПК и в частност на тази за липсата на друг ред за съдебна защита.“

глава петнадесета на АПК не формира сила на пресъдено нещо за това дали действието е неоснователно или не. В този смисъл то няма да е обвързващо за съда, разглеждащ иск по чл. 203 от АПК, който отделно ще разгледа въпроса дали съответно действие покрива изискванията на ЗОДОВ за възникване на отговорност за вреди. С производството по раздел I на глава петнадесета обаче може бързо да бъдат преустановени неоснователните действия, което би довело и до предотвратяване на увеличаването на вредите. След това в производството по чл. 203 от АПК увреденото лице ще може да получи и съответно обезщетение.

Същевременно обаче производството по раздел II на глава петнадесета е исково и влязлото в сила решение би имало сила на пресъдено нещо и би било обвързващо за съда, разглеждащ иск по чл. 203 от АПК. При едновременна висящност на двете производства, това по раздел II на глава петнадесета АПК би се явило преюдициално и би обусловило спиране на производството по чл. 203 от АПК.

3.5. Защита по реда на глава осма от АПК

Редът за защита посредством подаването на сигнал е единственият приложим ред по отношение на нецелесъобразни действия и бездействия на административни органи или длъжностни лица. Защита срещу същите не може да бъде потърсена по реда на глава петнадесета от АПК, доколкото съдът не може да контролира упражняването на оперативната самостоятелност, а единствено може да провери дали органът е разполагал с такава. Защитата срещу нецелесъобразни фактически действия и бездействия на административни органи или длъжностни лица е възможна само по административен ред, а предвидената възможност за това е единствено посредством подаването на сигнал, доколкото АПК не предвижда ред, подобен този по глава петнадесета, който да е осъществим по административен ред.

3.6. Защита за обезщетяване на вредите, причинени от неоснователни (незаконосъобразни) действия и бездействия на администрацията

3.6.1. В случай че с неоснователните действия и бездействия са причинени вреди, увреденото лице може да потърси обезщетение за същите.

Отговорността на държавата за вредите, причинени от незаконни действия на държавни органи и длъжностни лица е предвидена в чл. 7 от Конституцията. Материалноправните предпоставки за ангажиране на отговорността са предвидени в ЗОДОВ, а искът е предявим пред административния съд по реда на чл. 203 и сл. от АПК.

Юридическият факт, пораждащ правоотношението по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ е увреждането, като негови елементи са вредата, незаконосъобразна административна дейност и причинна връзка между тях. Деянието (незаконосъобразната административна дейност) трябва да предшества във времето вредата и да я обуславя, за да е налице причинна връзка.[17]

3.7. Новият чл. 2в от ЗОДОВ - „*Ред за разглеждане на искове срещу държавата за вреди от нарушение на правото на Европейския съюз*“ регламентира реда, по който се разглеждат искове, когато „*вредите са причинени от достатъчно съществено нарушение на правото на Европейския съюз*“. В случай че става въпрос за вреди по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ те се разглеждат по реда на АПК, т.е. по посочения ред. Същият е приложим и ако ответниците са няколко, но поне един от тях отговаря за вреди, причинени при или по повод на административна дейност.

[17] В този смисъл - Канатова-Бучкова, В., Въпроси на …, с. 365; в същия смисъл Канатова-Бучкова, В., Исковите …, с. 108; Канатова-Бучкова, В. Искови производства за вреди…, с. 174

Предпоставките за възникване на право за обезщетение по чл. 2в от ЗОДОВ са 1/ нарушение на норма на ЕС, която има директен ефект и създава права на граждани или организации; 2/ нарушението на нормата да е достатъчно съществено; 3/ да е налице причинна връзка между нарушението и претърпяната вреда[18].

3.8. Защита по реда на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС)

Защитата по реда на ЕКЗПЧОС във връзка с неоснователните действия и бездействия на администрацията би била приложима основно в хипотезата на нарушаване на правото на справедлив съдебен процес и лишаване от ефективни правни средства за защита (чл. 6 и 13 от ЕКЗПЧОС). Извън това тя би могла да бъде приложима и при нарушаване на други права, предоставени от ЕКЗПЧОС, които не могат да бъдат защитени по реда, предвиден в българското право.

4. Глава трета „Предложения de lege ferenda“

В глава трета на дисертационния труд са направени предложения de lege ferenda[19] с оглед неясното в законовите текстове, водещи до противоречиви виждания в правната теория и съдебната практика и в крайна сметка резултиращи в не достатъчно ефективна защита на правата, свободите и законните интереси на засегнатите от неоснователните действия и бездействия.

III. Статии на автора, свързани с предмета на дисертационния труд:

1. Неоснователните действия по чл. 250 от АПК фактически или юридически характер притежават. Неоснователните действия

[18] Пак там, с. 193

[19] Същите са детайлно посочени по-горе в раздел I т. 4 „Научен принос“

представляват ли волеизявление?, публикувана в сп. „Административно правосъдие“, година XXVIII, брой 1, януари-февруари 2025 г.;

2. Представляват ли неоснователните действия и бездействия на администрацията административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 1 и ал. 4 от АПК?, публикувана в сп. „Общество и право“, март 2025 г.;
3. Преклузивен ли е срокът, регламентиран с нормата на чл. 256, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс, публикувана в сп. „Административно правосъдие“, година XXVIII, брой 4, юли-август 2025 г.