



**Препоръчан начин за цитиране на публикацията:**

*Раданов, В.* Относно една особена хипотеза на разширяване на предмета (обективно разпростиране) на силата на пресъдено нещо в административния процес // Предизвикай правото!, 2024, № 1, с. 1-11

**Автор:** Валери Раданов

**Относно една особена хипотеза на разширяване на предмета  
(обективно разпростиране) на силата на пресъдено нещо в  
административния процес**

**Ключови думи:** сила на пресъдено нещо; административен процес; мълчалив отказ; отмяна на мълчалив отказ.

**Резюме:** Настоящата статия разглежда въпросите, които възникват във връзка с приложението на разпоредбите на 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК.

**Описание на хипотезата. Проблеми, свързани с хипотезата**

В областта на гражданския процес проф. Ж. Сталев говори за разпростиране на силата на пресъдено нещо спрямо лицата<sup>1</sup>. Става дума за случаите, когато по волята на закона определени субекти стават адресати на силата на пресъдено нещо, макар последната да е резултат от процес, в който тези субекти не са участвали<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Вж. Сталев, Ж. Сила на пресъдено нещо в гражданския процес. С.: Сиела, 2007, 297–371.

<sup>2</sup> Вж. Сталев, Ж. Цит. съч., с. 297.

В административния процес също е налице разпростиране на силата на пресъдено нещо по отношение на лицата<sup>3</sup>, но съществува и един друг вид разпростиране. Това проличава от разпоредбата на чл. 58, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>4</sup>, която гласи следното: „Когато по административен или по съдебен ред бъде отменен мълчалив отказ, смята се за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна“. Почти идентичен, но обхващащ и мълчаливите съгласия, е текстът на чл. 172, ал. 3 АПК: „Когато бъдат отменени мълчалив отказ или мълчаливо съгласие, смятат се за отменени и изричните такива, последвали преди решението за отмяна“<sup>5</sup>.

От цитираните нормативни текстове става ясно, че АПК регламентира непознато за гражданския процес правно явление, а именно – обективно разпростиране на силата на пресъдено нещо, произтичаща от решението по оспорване на административен акт. Защото, макар съдебното решение да визира изрично само един обект – мълчаливият административен акт, – неговата сила на пресъдено нещо и конститутивно действие<sup>6</sup> обхващат *ipso jure* още един обект – изричния акт, който преповтаря съдържанието на мълчаливия<sup>7</sup>, като е напълно възможно изричният акт дори да не е бил известен на съда към датата на постановяване на неговото решение. По този начин предметът на силата на

<sup>3</sup> Вж. **Раданов, В.** Разпростиране на силата на пресъдено нещо спрямо всички в административния процес. – В: Юбилеен сборник в чест на проф. д-р Кино Лазаров по случай 80-годишнината от рождението му. С.: Феня, 2013, 185–201.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., изм. [...], изм. и доп., бр. 102 от 08.12.2023 г.

<sup>5</sup> Разпоредбите на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК в голяма степен се дублират, създавайки нормативна тавтология. De lege ferenda удачно би било тази тавтология да бъде премахната чрез формулиране само на един текст от АПК, който да отразява по-широкия предметен обхват на чл. 172, ал. 3 АПК (мълчаливите откази и мълчаливите съгласия) и по-широкия обхват от процесуални процедури на чл. 58, ал. 3 АПК (административен и съдебен ред).

<sup>6</sup> Би могло да се твърди, че обективно се разпростира не силата на пресъдено нещо, а само конститутивното действие, тъй като отмяната, за която говорят чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК, е по естеството си преобразуващ ефект. Възможно е също като аргумент в полза на това твърдение да послужи текстът на чл. 58, ал. 3 АПК, който свързва обективното разпростиране, освен със съдебната отмяна, и с отмяната, до която се е стигнало вследствие на оспорване по административен ред; а при отмяна по административен ред за сила на пресъдено нещо не би могло да се говори. Ако обаче се поддържа този аргумент, ще трябва също така да се приеме, че щом по административен ред може да се отхвърли оспорване, без да се формира сила на пресъдено нещо, то тогава и установителното съдебно решение, с което не се уважава жалба или протест срещу административен акт, също не се ползва със сила на пресъдено нещо. Очевидно е, че подобна мисъл би била несъстоятелна (в теорията и практиката няма спор, че решението на съда, с което се отхвърля конститутивен петитум, се ползва със сила на пресъдено нещо – вж. **Брайков, С.** Преобразуващи иски и преобразуващи решения. С.: Сиби, 2014, с. 100). Защото дори когато контролните административни органи и съдилищата използват в своите произнасяния едни и същите термини – „отменя“, „обявява за нищожен“ и т.н., – съдебните решения се характеризират със специфика на своите ефекти, които контролните актове на администрацията нямат. Част от тази специфика е положението, че силата на пресъдено нещо създава необходимата основа за възникване на правната промяна, настъпваща вследствие влизането в сила на конститутивните съдебни решения. Това е така, тъй като, за да се постанови тази правна промяна, трябва първо да се установи съществуването на потестативното право, от чието упражняване произтича промяната (вж. **Брайков, С.** Цит. съч., с. 103).

<sup>7</sup> Ако изричният акт е обратен по съдържание спрямо мълчаливия акт, в хипотезата на мълчалив отказ ще се стигне до друго правно явление – оттегляне на оспорения пред съда административен акт (арг. чл. 156, ал. 1, пр. посл. АПК).

пресъдено нещо се разширява по волята на закона, включвайки в своите очертания административен акт, който изобщо не е попаднал в рамките на съдебното оспорване и на съдебната проверка. Това е особена хипотеза, в която предметът на правния спор и предметът на делото не са тъждествени на обективните предели на силата на пресъдено нещо по причина, различна от грешка на съда. С други думи, касае се за специфика, която, редом със самото обективно разпространение на силата на пресъдено нещо, също е напълно чужда на гражданския процес. Към тази специфика може да се добави още една особеност, а именно – в гражданския процес е невъзможно предметът на силата на пресъдено нещо да бъде по-широк от предмета на решението, а тъкмо това се случва в разглежданата административнопроцесуална хипотеза.

Във връзка с обективното разпространение на силата на пресъдено нещо следва да се поставят два въпроса: а/ в кой период от висящността на делото, по което се преценява законосъобразността на мълчаливия административен акт, трябва да е бил издаден повтарящият го изричен административен акт, за да настъпи обективното разпространение?; б/ само при съдебна отмяна ли настъпва обективното разпространение?

### **Началото на периода, през който издаването на изричен административен акт води до обективно разпространение на силата на пресъдено нещо**

Съдебната практика е противоречива в своите тълкувания относно чл. 58, ал. 3 АПК. Преимуществено Върховният административен съд (ВАС) поддържа тезата, че ако след подаването на жалба по съдебен ред срещу мълчалив отказ последва изричен отказ, предметът на делото се променя автоматично и поради тази причина съдът дължи произнасяне относно изричния отказ<sup>8</sup>; в случай че въпросната промяна в предмета на делото не бъде съобразена и бъде постановено решение относно мълчаливия отказ, решението ще се окаже недопустимо и ще подлежи на обезсилване<sup>9</sup>. За да се обоснове така очертаната теза, се

---

<sup>8</sup> Вж. определение № 8450/08.07.2015 г. на ВАС по адм.д. № 5524 / 2015 г., II о.; Определение № 1072/22.01.2020 г. на ВАС по адм.д. № 11821/2019 г., II о.; Определение № 7815/29.06.2021 г. на ВАС по адм.д. № 6157/2021 г., II о.

<sup>9</sup> Вж. Решение № 5425/09.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 11032/2015 г., II о.

Ако се приеме за вярна застъпената от ВАС теза, че предметът на делото е обусловен от изричния отказ, действително произнасянето относно мълчаливия отказ подлежи на обезсилване. Защото, когато предметът на решението надхвърли или подмени предмета на делото, самото решение следва да се третира като недопустимо (вж. **Сталев, Ж.** Цит. съч., с. 220). При това положение трудно обясними са някои касационни решения, в които, макар да се съдържа установяването, че вместо по изричния отказ, първоинстанционният съд се е произнесъл по мълчаливия отказ, е направен извод за неправилност на решението поради съществено нарушение на съдопроизводствените правила или поради нарушение на материалния закон и в крайна сметка се обективира диспозитив за отмяна, а не за обезсилване (Решение № 3102/19.03.2008 г. на ВАС по адм.д. № 12467/2007 г., II о.; Решение № 5964/10.05.2010 г. на ВАС по адм.д. № 250/2010 г., 5-чл. с-в; Решение № 5647/30.04.2018 г. на ВАС по адм.д. № 14739/2017 г., II о.).

използва фразата „по аргумент от чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК“, а понякога се прибегва и до позоваване на т. 8 от Постановление № 4/22.09.1976 г. по гр.д. № 3/1976 г., Пленум на Върховния съд (ПВС), според която сроковете за издаване на административни актове са инструктивни и с изтичането им се формира мълчалив отказ, но не се преклудира възможността органът да се произнесе по искането, с което е сезиран; издаденият със закъснение акт е действителен и подлежи на обжалване на общо основание, а ако е била подадена жалба срещу мълчаливия отказ, тя трябва да се приеме като жалба и срещу изричния отказ. С цел утвърждаване актуалността на цитираното постановление, в Решение № 5952/22.05.2008 г. на ВАС по адм.д. № 959/2008 г., IV о., се твърди, че отменената процесуална уредба, с която е съобразено постановлението, е „принципно идентична“ с уредбата на АПК<sup>10</sup>.

Срещу гореописаната позиция на юриспруденцията могат да се направят поне две възражения.

На първо място, фразата „по аргумент от чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК“ изобщо не би могла еднозначно да поведе правната логика към визираната от ВАС посока. Защото именно „по аргумент от чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК“ е възможно да се приеме, че обжалваният мълчалив отказ се запазва като предмет на съдебната проверка дори при издаването на изричен отказ в хода на делото. Ако не е така, защо би било необходимо да се разпростира отмяната на мълчаливия отказ и върху изричния отказ? Такова разпростиране изобщо не би настъпило, щом предметът на висящото дело се променя автоматично при издаването на изричен отказ; а това означава, че изложеното по-горе тълкуване на ВАС превръща чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК в неприложими разпоредби, защото тяхната хипотеза никога не би могла да се осъществи.

На второ място, отменената процесуална уредба, при чието действие е постановена т. 8 от Постановление № 4/22.09.1976 г. по гр.д. № 3/1976 г., ПВС, не е съвсем „принципно идентична“ с уредбата на АПК. Защото правилото, „когато по административен или съдебен ред бъде отменен мълчалив отказ, смята се за отменен и изричния отказ, който е последвал преди решението за отмяна“, се появява в социалистическото право на България едва през 1979 г., т.е. няколко години след горепосоченото постановление, чрез разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от Закон за административното производство<sup>11</sup>. Следователно постановлението не би

---

<sup>10</sup> Вж. също решение № 5950/22.05.2008 г. на ВАС по адм.д. № 947/2008 г., IV о.

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., изм. [...], отм., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.

могло да се счита за съгласувано както с тази вече отменена към настоящия момент разпоредба, така и с действащите текстове на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК.

Отразените в предходните редове възражения сочат, че по-правилни са единичните решения на ВАС, в които се застъпва обратно на доминиращата юриспруденция становище, а именно: „Това не означава, че съдът, който е бил сезиран с жалба срещу мълчалив отказ, дължи произнасяне относно последвалия изричен отказ на същия орган. В такива случаи съдът постановява решение, с което отменя оспорения мълчалив отказ на административния орган, но силата на присъдено нещо на решението обхваща и издадения впоследствие изричен отказ“<sup>12</sup>. Цитираният пасаж очевидно съответства на буквата на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК и е подкрепен с по-обширната аргументация на Решение № 4459/01.04.2014 г. на ВАС по адм.д. № 16225/2013 г., V о.: „Съгласно разпоредбата на чл. 58, ал. 3 АПК, когато по административен или съдебен ред бъде отменен мълчалив отказ, смята се за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна. В тези случаи съдът не дължи произнасяне относно последвалия изричен отказ на същия орган, тъй като предвид цитираната разпоредба действието на решението обхваща както обжалвания мълчалив отказ, така и издадения впоследствие изричен такъв. Освен това административното право не предвижда процесуално действие – изменение на жалба. Съгласно разпоредбите на Дял трети от АПК – Производства пред съд – производството по оспорване на административни актове по съдебен ред се образува въз основа на жалба, подадена в писмена форма, при което изявлението на оспорвания, направено в хода на съдебното производство, не може да доведе до промяна в предмета на делото“. Срещу цитираната позиция трудно би могло да се възрази. Тя звучи убедително, тъй като, – щом дори по волята на активно легитимираната страна е недопустимо да се подмени предметът на делото с някакъв друг предмет, който не е бил въведен с първоначалното оспорване, – на още по-голямо основание не може да се приеме, че предметът на делото се променя автоматично, при това без да съществува изрична разпоредба, предписваща такава автоматична промяна. Ето защо заслужава подкрепа становището на В. Петров, че практиката на ВАС, според която жалбата срещу мълчаливия отказ трябва да се счита за подадена срещу издадения впоследствие изричен отказ, „[...] няма подкрепа в закона“<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Решение № 4689/04.04.2013 г. на ВАС по адм.д. № 8478/2012 г., III о. Вж. също Решение № 12767/27.11.2015 г. на ВАС по адм.д. № 9363/2014 г., 5-чл. с-в.

<sup>13</sup> **Славова, М., В. Петров.** Административнопроцесуалният кодекс. Критичен поглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. С.: Феня, 2014, с. 97. Всъщност авторите оценяват практиката като разумна, но за да бъде тя приведена в съответствие със закона, предлагат de lege ferenda приемането на разпоредба в АПК, съгласно която ако до приключване на устните състезания пред

Следователно трябва да се приеме, че ако след подаването на жалба срещу мълчалив акт последва изричен административен акт, предметът на делото – с оглед строгия смисъл на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК – ще остане непроменен, т.е. изричният акт нито ще подмени обекта на съдебна проверка (който е мълчаливият акт), нито ще се кумулира с мълчаливия акт с цел упражняването на съдебен контрол върху двата акта<sup>14</sup>. Това означава, че изричният акт може да замести мълчаливия акт и така да се окаже в обхвата на съдебната проверка само ако бъде издаден преди подаването на жалбата или протеста<sup>15</sup>, защото тогава предметът на делото изначално няма да се фокусира върху законосъобразността на мълчаливия акт. Ако обаче последният попадне веднъж в обсега на съдебния контрол, последвалят в хода на делото изричен акт – по силата на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК – ще бъде обхванат от силата на пресъдено нещо единствено чрез нейното обективно разпространение.

### **Крайт на периода, през който издаването на изричен административен акт обуславя обективно разпространение на силата на пресъдено нещо**

В предходния пункт на изложението бе посочен началният момент, след който издаването на изричен административен акт би довело до обективно разпространение на силата на пресъдено нещо, а именно – моментът на подаване на жалба или протест срещу формиран мълчалив акт на администрацията. Сега следва да се постави въпросът за крайния момент от висящността на делото, до който трябва да е издаден изричният отказ, за да настъпи обективното разпространение.

На пръв поглед отговорът на поставения въпрос е очевиден, тъй като разпоредбите на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК посочват ясно и недвусмислено гореспоменатия краен момент от висящността на делото посредством фразата „преди решението за отмяна“. Следователно, за да настъпи обективното разпространение на силата на пресъдено нещо, така че тя да потвърди или отрече законосъобразността не само на посочения в съдебното решение мълчалив акт, но и на неотразения в решението изричен акт, последният трябва да бъде издаден преди самото решение да е било обявено от съда. Не така обаче счита съставът, постановил Определение № 1412/07.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 10492/2007 г., III о.: „[...] изричният отказ трябва да е издаден до момента на влизане на решението в сила, а не до

---

първоинстанционния съд в производството по оспорването на мълчалив отказ, бъде издаден изричен отказ от административния орган, предмет на съдебната проверка става изричният отказ (вж. пак там).

<sup>14</sup> На идеята за контрол и върху мълчаливия отказ, и върху дублирания го изричен отказ, правилно се противопоставя Решение № 5425/09.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 11032/2015 г., II о.

<sup>15</sup> Вж. Определение № 1023/20.01.2011 г. на ВАС по адм.д. № 6781/2010 г., V о.

момента на неговото постановяване. Да се приеме друг момент, ще означава да се даде възможност на административния орган в зависимост от резултата по делото да издава последващ на мълчаливия отказ изричен такъв, с цел да попречи на изпълнението на съдебен акт. Това би обезсмислило реализираната защита пред съда. [...] пет дни след получаване на съобщението, че съдебното решение е изготвено, административният орган е издал изричен отказ, който обаче според презумпцията на закона се счита за отменен, след като е отменен мълчаливият отказ по същата административната преписка. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 172, ал. 3 от АПК“.

Тезата, изразена посредством горесцитираните съдебни мотиви, предлага поправително тълкуване на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК, според което нормативната фраза „преди решението за отмяна“ трябва да се чете „преди влизане в сила на решението за отмяна“. Целта на това тълкуване е очевидна, а именно – да се затвори „пролуката“ във времето между датата на обявяване на решението по оспорване на административен акт и датата на влизането му в сила. Защото през този период административният орган действително би могъл да издаде изричен акт, преповтарящ съдържанието на отменения мълчалив акт. Дали обаче наистина това обезсмисля „реализираната защита пред съда“, както е прието в Определение № 1412/07.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 10492/2007 г., III о.?

Силата на пресъдено нещо установява материалноправното положение между страните по делото към момента на приключване на устните състезания в последната инстанция по същество. Това означава, че „решението за отмяна“, относно което говори чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК, не би могло да установи незаконосъобразността на изричния административен акт, ако той не е издаден преди приключването на устните състезания. Защото след края на устните състезания в последната инстанция по същество нито страните могат да въвеждат в процеса факти, нито съдът може да съобразява такива факти. Поради тази причина фактите през интервала от време, заключен между края на устните състезания и момента на постановяване на решението, не се преклудират от силата на пресъдено нещо<sup>16</sup>. В този контекст трябва да бъде отчетена хипотетичната възможност за издаване на изричен акт, който преповтаря разпоредителната част на оспорван пред съда мълчалив акт, само че въз основа на факти, настъпили след приключване на устните състезания. Такъв изричен акт не би могъл да попадне в предмета произведените от отменителното решение сила на пресъдено нещо и конститутивно действие. Ето защо текстовете на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК

---

<sup>16</sup> Вж. Сталев, Ж. Цит. съч., с. 263.

трябва да се тълкуват ограничително<sup>17</sup>, т.е. за отменен следва да се счита онзи изричен административен акт, който е издаден в периода от датата на подаване на жалбата срещу мълчаливия акт до датата на приключване на устните състезания.

Налага се изводът, че предложеното с Определение № 1412/07.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 10492/2007 г., III о., разрешение на разглеждания проблем е неприемливо. Какво в такъв случай трябва да бъде правилното разрешение?

Издаването на изричен административен акт, преповтарящ съдържанието на оспорван пред съда мълчалив акт, противоречи най-малко на две действащи правни разпоредби. Първата разпоредба е тази на чл. 27, ал. 2, т. 2 АПК, по аргумент от която следва да се третира като недопустимо издаването на административен акт при наличието на „[...] висящо административно производство със същия предмет, пред същия орган и с участието на същата страна, независимо дали е във фазата на издаване или оспорване“. Другата разпоредба е на чл. 156, ал. 1 АПК, от която проличава съществуването на нормативна забрана за административния орган да издаде втори административен акт със същия предмет и страни, като тези на оспорения по съдебен ред акт, освен в две хипотези: а/ когато вторият акт се изразява във волеизявление за оттегляне на оспорения акт; б/ когато се оспорва отказ и вторият акт е обратен по съдържание спрямо отказа. Следователно административният орган няма право да извършва преповтаряне на свой мълчалив акт с изричен акт, докато не приключи съдебното производство<sup>18</sup>. Проблемът е, че законът не свързва гореспоменатото преповтаряне с нищожност на втория акт. Поради тази причина наистина, както посочва Определение № 1412/07.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 10492/2007 г., III о., ако преди влизане в сила на решението относно законосъобразността на мълчалив акт последва изричен акт със същото съдържание, предоставената от съда съдебна защита в значителна степен ще се обезсмисли. Защото нито ще е налице хипотезата на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК, в която

<sup>17</sup> Сходен проблем – във връзка с въпроса за силата на пресъдено нещо във времето – е поставяла разпоредбата на чл. 255 от отменения Граждански процесуален кодекс (обн., Изв., бр. 12 от 08.02.1952 г., изм. [...], отм., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.) в редакцията му от Изв., бр. 90 от 11.11.1958 г., която също визира датата на постановяване на решението. Проф. Ж. Сталев обаче аргументирано обяснява, че тази разпоредба има неточна формулировка и че всъщност определящият момент за силата на пресъдено нещо е моментът, към който са приключили устните състезания – вж. **Сталев, Ж.** Цит. съч., с. 263.

<sup>18</sup> Такава е била идеята и на чл. 48 НЗАП, в който – чрез изменението, обнародвано в ДВ, бр. 142 от 01.01.1942 г., – за първи път в българското право е въведена нормативната конструкция, изразена понастоящем в чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК. Въпросната идея е била изразена посредством следния съдържащ се чл. 48, ал. 2 от отменената Наредба-закон за административното правосъдие (НЗАП; обн. в притурка към ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.) нормативен текст: „Изричният отказ, направен след създаването на мълчалив отказ, може да бъде обжалван, ако мълчаливият отказ не е бил обжалван пред съда“. По аргумент за противното, ако бъде издаден изричен отказ в периода, когато мълчаливият отказ вече се обжалва пред съда, този изричен отказ не може да бъде обжалван. Всъщност, дори да би било допустимо подобно обжалване, то би се оказало излишно, тъй като, „ако съдът отмени мълчаливия отказ, счита се отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението на съда [...]“ (чл. 48, ал. 3 НЗАП).

изричният акт да се счита за отменен, нито ще се задейства санкцията за противоречие с влязло в сила решение по чл. 177, ал. 2 АПК, вследствие на която изричният акт би се оказал нищожен. Следователно единствената санкция за неспазването на чл. 27, ал. 2, т. 2 и чл. 156, ал. 1 АПК би могла да бъде унищожаваността на административния акт. Тя обаче в случая е очевидно недостатъчна. Ето защо *de lege ferenda* би било удачно в текста на чл. 172, ал. 3 АПК да се добави разпоредба, която да предвижда нищожност на административен акт, дублиращ предмета на вече оспорено по съдебен ред властническо волеизявление и издаден след приключване на устните състезания пред съда, когато всъщност силата на пресъдено нещо навлиза във финалния етап от процеса на своето формиране. Така биха били сведени до правна нула всички опити на административния орган да преповтори своето мълчание с изричен акт в периода от приключването на устните състезания в съдебната инстанция по същество до влизане в сила на решението на същата инстанция.

От предходните редове се налага изводът, че съвсем правилно Определение № 1412/07.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 10492/2007 г., III о., съзира проблем в правната уредба, касаеща дублирането на мълчаливи административни актове с изрични актове. Неправилно е обаче този проблем да се преодолява чрез методите на тълкуването и правоприлагането, тъй като така би се стигнало до неприемливи противоречия с действащи нормативни правила и с принципни положения относно времевите предели на силата на пресъдено нещо. Следователно проблемът би могъл да се реши единствено по законодателен път.

### **Във всички ли хипотези на съдебно произнасяне би могло да настъпи обективно разпростиране на силата на пресъдено нещо?**

Последният въпрос, който трябва да се разгледа във връзка с обективното разпростиране на силата на пресъдено нещо, се свежда до питането дали само при отмяна настъпва разглежданото обективно разпростиране на силата на пресъдено нещо или то се случва също така при обявяване на нищожност и отхвърляне на оспорването?

Буквалният прочит на чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК изисква положителен отговор на първата алтернатива от поставения въпрос, тъй като в тези текстове е визиран един-единствен вариант на съдебно произнасяне – отмяната. Въпреки това обаче в съдебната практика се застъпва следното становище: „По аргумент на противното от чл. 58, ал. 3 АПК, когато по съдебен ред бъде отхвърлена жалбата срещу мълчаливия отказ, за отхвърлена следва да се счита и жалбата срещу изричния отказ“<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Определение № 5925/18.05.2016 г. на ВАС по адм.д. № 2153/2015 г., IV о.

Горесцитираният пасаж би могъл да бъде критикуван заради фразата „по аргумент на противното“. Защото, ако се изходи от такъв аргумент, възможно е логиката да протече и така: щом чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК свързват съдебната отмяна на мълчалив акт с обективното разпростиране на силата на пресъдено нещо, значи, когато не е постановена отмяна, няма и обективно разпростиране. Че това е верният ход на правната логика, ще проличи от следващите редове.

Като се има предвид, че обхватът на съдебната проверка при обжалване или протестиране на мълчалив административен акт е стеснен<sup>20</sup>, би могло да се обясни защо само отмяната на мълчаливия административен акт се разпростира върху повтарящия го изричен акт, а именно, – след като силата на пресъдено нещо отрича действителността на мълчаливия акт единствено поради материална незаконосъобразност, тя ще трябва да отрече по същата причина и действителността на изричния акт, издаден до приключване на устните състезания в производството по оспорване на мълчаливия акт. Но ако силата на пресъдено нещо потвърди действителността на мълчаливия акт след проверка на неговата материална законосъобразност, това не би могло автоматично да доведе до заключението, че изричният акт е действителен. Защото действителността на изричния акт се преценява не само от гледна точка на неговата материална законосъобразност, но и с оглед на всички останали основания по чл. 146 АПК. С други думи, възможно е изричният акт да е също толкова материално законосъобразен, колкото и мълчаливият акт, но въпреки това да е недействителен например поради неспазване на установената форма. Ето защо не би следвало отхвърлянето на жалбата срещу мълчаливия административен акт да причини разпростиране на силата на пресъдено нещо, така че последната да потвърди действителността на издадения в хода на съдебното производство идентичен по съдържание изричен акт.

Колкото до въпроса дали обявяването на нищожността на мълчаливия административен акт може да доведе до разпростирането на това обявяване и върху последвалия изричен акт, необходимо е да се има предвид, че мълчаливият акт винаги предполага компетентност на своя автор, поради което той никога няма да е нищожен

---

<sup>20</sup> За разлика от изричните актове, мълчаливите административни актове могат да бъдат преценявани само от гледна точка на тяхната целесъобразност и материална законосъобразност, ако се атакуват по реда на чл. 81 и сл. АПК, и единствено по отношение на материалната им законосъобразност, ако се оспорват пред съда. В този смисъл вж. **Костов, М.** За правната същност на отказите на администрацията и за контрола върху тях. // Правна мисъл, 1975, № 6, с. 42; **Лазаров, К., И. Тодоров.** Административен процес. С.: Сиела, 2009, 166–167; Решение № 5896/21.05.2008 г. на ВАС по адм. д. № 2074/2008 г., II о.; Решение № 13007/03.11.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5625/2009 г., IV о.; Решение № 2742/01.03.2010 г. на ВАС по адм. д. № 1052/2010 г., IV о. По-различно е становището на **Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези в административното право и процес. С.: Сиела, 2009, с. 50, според което спрямо мълчаливия акт не важи единствено изискването за съблюдаване на установената форма.

поради некомпетентност<sup>21</sup>. Но би могъл да бъде нищожен на друго основание, например в хипотезата на чл. 177, ал. 2 АПК – противоречие с влязло в сила съдебно решение<sup>22</sup>. С други думи, макар и в относително рядко срещани случаи, нищожността на мълчаливия акт е напълно реална възможност.

Отмененият и нищожният административен акт на практика са тъждествени от гледна точка на своите правни последици. С оглед на това не би било логично да се твърди, че обективно разпростиране на силата на пресъдено нещо настъпва при отмяната на мълчаливи актове, но не и при обявяването на нищожността на такива актове. Че обективно разпростиране има при обявяването на нищожност, проличава и от аргумента за по-силното основание от чл. 58, ал. 3 и чл. 172, ал. 3 АПК. Защото, ако унищожаемостта се санкционира с обективно разпростиране на силата на пресъдено нещо, на още по-голямо основание тази санкция трябва да съществува спрямо по-тежката форма на недействителност – нищожността. Следователно, както отмяната на мълчалив административен акт се разпростира върху идентичния по съдържание изричен акт, издаден в периода от подаването на жалбата или протеста до приключването на устните състезания в последната съдебна инстанция по същество, така и обявяването на нищожността на мълчалив акт обхваща и повтарящия го изричен акт, обективиран в рамките на горепосочения период. И в двата случая силата на пресъдено нещо установява недействителността на мълчаливия и на изричния акт като произтичаща от един и същ порок, доказан пред съда в производството по оспорване на мълчаливия акт.

---

<sup>21</sup> Същност при некомпетентност мълчалив акт е невъзможно да се формира, тъй като непроизнасянето в срок, за което говори чл. 58, ал. 1 АПК, би могло да задейства фикцията за наличие на административен акт само при валидно възникнало задължение за произнасяне по същество (така: **Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, с. 346; обратно: **Петров, В.** Мълчанието на некомпетентния административен орган. // Предизвикай правото!, 2022, <<https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/malchanieto-na-administrativen-organ/>> (24.05.2022 г.)).

<sup>22</sup> Вж. Решение № 3671/22.03.2010 г. на ВАС по адм.д. № 10838/2009 г., IV о.