

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 1441

София, 16.02.2022

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на единадесети октомври в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТАНЯ ВАЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА

ЮЛИЯ РАЕВА

при секретар	Маринела Цветанова	и с участието
на прокурора	Цветанка Борилова	изслуша докладваното
от председателя	ТАНЯ ВАЧЕВА	
по адм. дело №	5604/2021	

Производството е по чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Д. Драгиева от гр. София срещу чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкцията за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България (ПРБ), утвърдена със заповед № РД-02-7 от 7.04.2016 г., изменена и допълнена със заповед № РД-04-459 от 27.12.2018 г. на главния прокурор. Жалбоподателката иска прогласяване нищожността на Инструкцията в оспорените части или, евентуално, тяхната отмяна като незаконосъобразни. Мотивира правен интерес с качеството си на адвокат, вписан в Софийската адвокатска колегия. Твърди, че Инструкцията не е обнародвана, поради което създава нежелана привидност в правния мир на регулираните с нея обществени отношения, както и че е издадена от орган в отсъствие на законова делегация за това. Навежда доводи и за незаконосъобразност на акта в оспорените части поради тяхното противоречие с чл. 29 и чл. 31 от Закона за адвокатурата и сочи, че въведеният с атакуваните разпоредби по принцип разрешителен режим на достъп на адвокатите до прокурорски преписки и досъдебни производства възпрепятства изпълнението на основната дейност на адвоката да осигурява правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. По подробно изложени съображения иска обявяване нищожността на Инструкцията в оспорваните части или, евентуално, тяхната отмяна.

Ответникът главният прокурор на Република България, чрез пълномощник, оспорва жалбата с твърдение за нейната недопустимост като подадена от лице без правен интерес. Поддържа становище, че Инструкцията не представлява нормативен административен акт, подлежащ на съдебен контрол, тъй като по съдържание е вътрешноведомствен акт, с който е организирана работата на ръководената от главния прокурор институция.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за недопустимост на жалбата, алтернативно, за нейната неоснователност.

Върховният административен съд, в настоящия съдебен състав, след като извърши служебна проверка за подсъдност на съдебното производство, приема, че делото не му е подсъдно като първа инстанция поради следното:

Прегледът на съдържанието на оспорения акт сочи, че е адресиран към административните ръководители, магистратите и служителите във връзка с деловодната дейност и документооборота в ПРБ при осъществяване на служебните им функции. С правилата са регламентирани подробно какви действия следва да предприемат във връзка с унифицираното, бързо и качествено извършване на деловодната работа, организацията на архива и контрола за спазване на сроковете, както и пълнотата на деловодните отразявания. Уредени са задълженията на адресатите по отношение въведените правила за създаване на документи и тяхната регистрация; разпределението на преписките и насочването за изпълнение; регистриране на изходящи документи; правила за документооборота в особени случаи, при работата с Унифицираната информационна система на ПРБ и при работата с Централизираната информационна система на следствените служби, както и съхраняването на документи. Следователно, с акта се дефинират правилата за поведение на административните ръководители, магистрати и служители в звената на ПРБ, които те следва да спазват при изпълнение на функциите и задачите си.

Според настоящия съдебен състав тези правила не притежават белезите на нормативен административен акт. Нормата на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове включва в системата на подзаконовите нормативни актове инструкциите, които определя като актове, с които висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури. В решение № 21/1995 г. Конституционният съд на РБ потвърждава характера на инструкцията като нормативен административен акт, но в конкретния случай от съществено значение е отговорът на въпроса дали законовото определение дава същностната квалификация на правния ѝ характер или представлява рамката на основните ѝ

характеристики. Под "подчинени" органи следва да се разбира наличието на йерархическа зависимост между автора и неговия адресат. В случая такава йерархична зависимост няма. Оспорената инструкция е издадена на основание чл. 73 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България на Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп., бр. 58 от 26.07.2016 г., бр. 12 от 6.02.2018 г., изм., бр. 33 от 17.04.2018 г. Последният е издаден на основание чл. 342, ал. 1 от Закона за съдебната власт.

Главен критерий за характера на акта е неговото вътрешно съдържание, а именно абстрактните правила за поведение, които той въвежда. От цялостното съдържание на инструкцията е видно, че с нея се установяват правила за поведение, които са израз на вътрешна йерархическа и техническа зависимост, т.е. актът има вътрешноведомствен характер. Съществената разлика на конкретната инструкция от нормативните административни актове се изразява и в регламентирания режим на санкциите. Тъй като инструкцията с нейното съдържание има действие в рамките на службата, нейното изпълнение не се свързва с административно наказание за неизпълнение, а се регулира чрез вътрешния йерархичен контрол.

Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК актовете, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. В атакуваните с жалбата разпоредби на Инструкцията се засягат и лица извън администрацията на Прокуратурата. Гражданите могат да обжалват пред съдилищата всички актове, включително и вътрешнослужебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права и законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване. В тези случаи актът губи своя вътрешен характер и проявява действие "навън" - спрямо трети лица. По отношение на конкретно атакуваните разпоредби е решаващ правният ефект на акта, който в случая засяга субективни права и законни интереси на жалбоподателката.

Ето защо, макар и по своето съдържание инструкцията да не покрива признаците на нормативен административен акт по смисъла на чл. 7, ал. 3 ЗНА, оспорените текстове засягат права и законни интереси на трети лица.

Разпределението на родовата подсъдност на административните дела между административните съдилища в страната и Върховния административен съд е указано в чл. 132 АПК. Съгласно тази разпоредба на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на Върховния административен съд, като родово подсъдните на ВАС спорове са изчерпателно посочени в чл. 132, ал. 2 АПК и това са: оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове, освен тези на общинските съвети; спорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите, издадени при упражняване на конституционните си правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление; в случаите, предвидени в закон, както и когато тези органи са делегирали правомощията си на съответните длъжностни лица, издадените от тях административни актове се оспорват пред съответния административен съд; оспорванията срещу решения на Висшия съдебен съвет; оспорванията срещу актове на органите на Българската народна банка; касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения; частни жалби срещу определения и разпореждания; молби за отменяне на влезли в сила съдебни актове по административни дела; оспорванията срещу други актове, посочени в закон.

Оспорената Инструкция, предвид приетите изводи на съда за правния ѝ характер, не попада в изрично изброените случаи, поради което не са налице предпоставките на чл. 132, ал. 2 АПК за разглеждане на делото като първа инстанция от Върховния административен съд.

Предвид изложеното, определението за ход по същество следва да бъде отменено, производството по делото - прекратено, а делото следва да бъде изпратено за разглеждане на Административния съд София-град по правилата на местната подсъдност.

Воен от горното, Върховният административен съд

О П Р Е Д Е Л И:

ОТМЕНЯ определението от 11.10.2021 г. за ход по същество на делото.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм.д. №5604/2021 г. по описа на Върховния административен съд.

ИЗПРАЩА делото по подсъдност на Административен съд София-град.

Определението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Таня Вачева

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Мирослава Георгиева

/п/ Юлия Раева