

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 10769

гр. София, 04.07.2024 г.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IX КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ,
в закрито заседание на 04.07.2024 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Зорница Дойчинова

ЧЛЕНОВЕ: Диляна Николова
Геновева Йончева

като разглежда дело номер **6197** по описа за **2024** година докладвано от съдия Геновева Йончева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 226, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и е образувано във връзка с Решение № 7220 от 12.06.2024 г. на Върховия административен съд по адм. д. № 6490/2023 г., VI о., с което е отменено Решение № 1935 от 24.03.2023 г. на Административен съд – София-град, II тричленен състав по адм. д. № 1406/2022 г., като делото е върнато за ново разглеждане и произнасяне по жалбата на адвокат Д. Х. и присъединилата се адвокат П. Н., двете вписани в Софийската адвокатска колегия, срещу разпоредбите на 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.

Горепосочените разпоредби се оспорват с твърдения за тяхната нищожност, респективно незаконосъобразност. Правният интерес на жалбоподателките е мотивиран с качеството им на адвокати, вписани в Софийската адвокатска колегия. Поддържа се, че Инструкцията не е обнародвана, издадена е при липса на компетентност, а атакуваните правила са в противоречие с чл. 29 и чл. 31 от Закона за адвокатурата. Оспорващите са категорични, че е въведен разрешителен режим на достъп на адвокатите до прокурорски преписки и досъдебни производства, който пречатства изпълнението на основната дейност на адвоката да осигурява правна защита и съдействие относно правата и законните интереси на физическите и юридическите лица.

Според мотивите на отменителното Решение № 7220 от 12.06.2024 г. на ВАС по адм. д. № 6490/2023 г. настоящият съд следва да определи характера на оспорения акт – дали е нормативен административен, общ административен или вътрешно служебен акт, с външно действие или правила по чл. 13 АПК. Посочено е, че тази

характеристика очертава предмета на спора в контрола за законосъобразност и валидност на оспорения административен акт или акт на администрацията.

На основание чл. 224 АПК и като съобрази горните задължителни указания Административен съд – София-град, IX троен състав, намира следното:

Инструкция за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България 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. Утвърдена е със Заповед № РД-02-7/07.04.2016 г. на главния прокурор на основание чл. 138, т. 4 от Закона за съдебната власт (в действащата редакция, ДВ, бр. 21 от 2014 г., в сила от 09.04.2014 г.). Впоследствие е изменена и допълнена със Заповед № РД-04-459/27.12.2018 г.

Оспорените разпоредби на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкцията имат следното съдържание:

Член 8, ал. 4: Достъп до материалите по преписки, до предаването им в архив след решаването им, вкл. такива по реда на административния надзор за законност, се осигурява след разрешение на прокурор, както следва:

1. на лицето, направило съобщението или подало сигнал в прокуратурата, и негови упълномощени представители – след представяне на документ за самоличност и пълномощно, а в случаите когато упълномощеният представител е адвокат – и адвокатска карта;
2. на адвокат, който не е изрично упълномощен – след писмено заявление и представяне на адвокатска карта. Информация за деловодното движение по преписката в тези случаи се предоставя на адвокат след представяне на адвокатска карта, без да е необходимо разрешението на прокурор;
3. извън случаите по т. 1 и т. 2, достъпът се осигурява след писмено мотивирано заявление и представяне на документ за самоличност от заявителя.

Член 8, ал. 6: В случаите на ал. 3, ал. 4 и ал. 5, когато наблюдаващият прокурор и прокурорът, решил преписката, отсъства, разрешението се дава от административния ръководител или негов заместник.

Член 9, ал. 1: Преписи от документи могат да се издават, при спазване на разпоредбите на процесуалните закони, Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация, след разрешение на прокурор по реда, предвиден чл. 8, ал. 3 и ал. 4 от настоящата инструкция.

Настоящият съдебен състав споделя становището на ВАС в Определение № 1441/16.02.2022 г. по първоначално образуваното по оспорването адм. дело № 5604/2021 г., според което обжалваната инструкция не е нормативен административен акт, тъй като не покрива признаците по чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове. Цитираната норма 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. Под "подчинени" органи следва да се разбира наличието на йерархическа зависимост между автора и неговия адресат, каквато в случая липсва. Както е посочено в мотивите на горепосоченото определение съществената разлика на разглежданата 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 изпълнение, а се регулира чрез вътрешния йерархичен контрол.

Обжалваната Инструкция не може да бъде подведена и под режима на общите административни актове. Съгласно дефиницията на чл. 65 АПК такива са актовете с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. В случая не са налице както обективният, така и субективният критерий по посочената разпоредба. Правното действие на оспорените правила не се изчерпва с еднократното им прилагане. От друга страна, съдържанието на оспорения акт сочи, че проявява действието си не спрямо неопределен брой лица, а 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.

Главен критерий за характера на оспорения акт е неговото вътрешно съдържание, а именно абстрактните правила за поведение, които той въвежда. От цялостното съдържание на процесната инструкция 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. 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.

Дали атакуваните с настоящата жалба разпоредби на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкцията за деловодната дейност и документооборота в ПРБ засягат лично, пряко и непосредствено адвокат Д. Х. и адвокат П. Н. /лица извън администрацията на Прокуратурата/, в който случай съдебната практика приема, че актът губи своя вътрешен характер и проявява действие "навън" - спрямо трети лица, е въпрос по допустимостта на оспорването, който по аргумент за противното от чл. 182а АПК и чл. 191 АПК следва да бъде преценен от едноличен състав на административния съд съобразно разпоредбата на чл. 164 АПК.

С оглед изложеното Административен съд – София-град, IX троен състав

ОПРЕДЕЛИ:

Административно дело № 6197/2024 г. по описа на Административен съд – София-град, разпределен на IX троен състав на съда да се докладва на председателя на

АССГ за процедиране съобразно действащите Правила за разпределение на делата, след което делото да се докладва на състава по чл. 164 АПК за предприемане на следващите по жалбата съдопроизводствени действия.

Определението не подлежи на обжалване.

Препис от определението да се изпрати на страните за сведение.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: