



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 2910

София, 20.03.2025 г.

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в закрито заседание в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТОДОР ТОДОРОВ

ЧЛЕНОВЕ: ВЕСЕЛА НИКОЛОВА
БОЙКА ТАБАКОВА

при секретар

и с участието

на прокурора

изслуша докладваното

от съдията

ВЕСЕЛА НИКОЛОВА

по административно дело № 55/2025 г.

Производството е по реда на чл.229, ал. 1, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по частни жалби от адв. Д. Х. Д. от САК и от адв. П. С. от САК против Определение № 23083 от 11.11.2024 г. по адм. дело № 6197/2024 г. на Административен съд София - град. Поддържат се доводи за недопустимост, евентуално неправилност на обжалваното определение, като се иска обезсилването му, съответно отмяната му с твърдения за нормативен характер на Инструкцията, обратно на възприетото от съдебните състави, разгледали жалбата срещу оспорения административен акт. Претендира се отмяната му и даване на конкретни указания относно тълкуването и прилагането на закона, включително относно правната природа на обжалвания акт /обжалваните разпоредби от Инструкцията/, съответно връщане на делото на първоинстанционния съд, който да разгледа жалбата по същество.

Ответникът – главният прокурор на Република България, чрез процесуален представител гл. експерт юристконсулт Д. Димитрова, в писмен отговор изразява становище за неоснователност на частните жалби и моли за оставянето на обжалвания съдебен акт в сила, като правилен и обоснован.

Върховният административен съд, състав на шесто отделение, след като извърши служебно проверка за допустимост на частните жалби намира същите за процесуално допустими - подадени в срока по чл. 230 от АПК, от надлежни страни и срещу акт, подлежащ на касационно обжалване по чл. 229, ал. 1, т. 1 от АПК.

След проверка на обжалваното определение по реда на чл. 218 във връзка с чл. 236 от АПК съдебният състав приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Предмет на съдебен контрол пред административния съд е жалба от адв. Д. Д. против 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, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016 г., изм. и доп. със Заповед № РД-04-459/27.12.2018 г. на главния прокурор на Република България, със заявено искане за прогласяване нищожността на инструкцията в оспорените части, евентуално отмяната им като незаконосъобразни. В производството пред административния съд като жалбоподател е конституирана и адв. П. С., депозирала също жалба срещу оспорения акт, със същите доводи и искания.

След постановяване на съдебен акт от тричленен състав на АССГ - Решение № 1935/24.03.2023г. по адм.д. № 1406/2022г., с което е отхвърлена жалбата на адв. Д. и адв. С. относно претендираната нищожност, а по отношение на евентуалното твърдение за незаконосъобразност - оставена без разглеждане поради просрочие, и последвалата отмяна на този акт с Решение № 7220/12.06.2024г. по адм.д. № 6490/2023г. на ВАС, с обжалваното пред настоящата инстанция определение АССГ е оставил без разглеждане жалбата на Д. и С., поради липсата на подлежащ на съдебен контрол акт и е прекратил производството по делото. Съдът е приел, че с утвърдените от и.ф. главен прокурор Правила за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на РБългария със Заповед № РД-02-13/15.08.2024г., считано от 01.09.2024г. са отменени оспорените разпоредби на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкцията.

С предходно Определение № 10769/04.07.2024г. по адм.д. № 6197/2024г. тричленен състав на АССГ е приел, че оспорената Инструкция и в частност конкретните разпоредби от нея не притежават характеристиките на нормативен или общ административен акт, а на вътрешноведомствен такъв, поради което е изпратил делото на председателя на съда за преразпределяне за разглеждане от едноличен състав. Изложил е аргументи, че

Инструкцията не покрива признаците по чл. 7, ал.3 от Закона за нормативните актове, т.к. липсват указания до подчинени на издателя органи относно прилагане на издаден от него нормативен акт или осигуряване изпълнението на такъв, съответно неизпълнението ѝ не е свързано с административно наказание, а се регулира чрез вътрешния йерархичен контрол. Посочил е също, защо не приема обжалвания акт за общ административен акт, а за вътрешнослужебен такъв.

От своя страна едноличният състав е приел, че оспорените разпоредби на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкцията са отменени с утвърдените от и.ф. главен прокурор Правила за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на РБългария със Заповед № РД-02-13/15.08.2024г., считано от 01.09.2024г., т.е. те не съществуват в правния мир, с оглед което е прекратил производството поради липса на подлежащ на съдебен контрол акт.

Така постановеното определение е нищожно по следните съображения:

Предмет на оспорване пред АССГ е част 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, като се иска прогласяване на нищожност, евентуално отмяна поради незаконосъобразност на разпоредбите на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от нея. Актът е адресиран към административните ръководители, магистратите и служителите във връзка с деловодната дейност и документооборота в ПРБ при осъществяване на служебните им функции като урежда задълженията на адресатите, сиреч съдържа правила за поведение. Обратно на приетото от състава на АССГ, Инструкцията има нормативен характер, произтичащ както от нейното съдържание, така и от основанията за издаването ѝ. Тя съдържа административноправни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати /макар и в рамките на определен орган на съдебната власт - служители и магистрати в ПРБ/ и има многократно правно действие, по смисъла на чл. 75 ал.1 от АПК. Издадена е на основание чл.138, т. 4 от Закона за съдебната власт във връзка с чл.73 от Правилника за администрацията на ПРБ, както сочи §3 от ЗР на Инструкцията. С тези си характеристики, Инструкцията отговаря на втората хипотеза на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, даващ легално определение за нормативен акт – „акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури“. Видно от глава Втора /в която са поместени и оспорените от жалбоподателките разпоредби/, с Инструкцията се регламентират правила за поведение относими към задълженията на административните ръководители, прокурорите/следователите и служителите по създаване, поддържане и контрол на организацията на деловодната дейност и документооборота в съответните прокуратури и НСлС. Освен задълженията за органите, подчинени на главния прокурор на РБ, с конкретните разпоредби, предмет на жалбите, са уредени и правата на гражданите /лично или чрез упълномощени от тях представители/ на информацията относно и достъп до образуваните в прокуратурата преписки и производства, в които са участвали или от които са засегнати. По тези съображения не се споделят изводите на състава на АССГ, че предмет на оспорване пред него е вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал.2, т. 3 от АПК.

С оглед нормативния характер на оспорения акт, обжалваното определение е нищожно като постановено от незаконен съдебен състав. Съгласно разпоредбата на чл. 191 от АПК, подзаконовите нормативни актове се оспорват пред съответния съд, който разглежда делото в състав от трима съдии. Определението на Административен съд София - град е постановено от едноличен съдебен състав.

Научната доктрина и съдебната практика определя нищожността на съдебните актове като резултат от най-тежките пороци, свързани с формиране на волята на съдебния орган при постановяването им. Това са недостатъци, свързани с функционирането на съда, с надлежното сформироване на състава му, с изключителното му овластяване да разрешава съдебни спорове, с формата на съдебното решение или с абсолютната невъзможност да бъде разбрана изразената воля. Нищожен е съдебният акт, постановен еднолично от съдия, вместо от тричленен съдебен състав, когато това е предвидено в закона, какъвто е и настоящият случай.

Обжалваното определение е постановено от ненадлежен съдебен състав – еднолично, вместо от тричленен състав, както е предвидено в разпоредбата на чл. 191 от АПК. Нормата е императивна и неспазването ѝ опорочава постановения съдебен акт до степен на нищожност /абсолютна недействителност/ на акта.

Предвид гореизложеното, обжалваното определение следва да бъде прогласено за нищожно, а делото да бъде върнато на Административен съд София - град за произнасяне по жалбите в надлежен съдебен състав /при съобразяване и разпоредбите за родова подсъдност на спора, с оглед характера на оспорения акт/.

При този изход на спора останалите наведени от частните жалбоподатели оплаквания не следва да бъдат обсъждани.

Воден от горното, Върховният административен съд, състав на шесто отделение

ОПРЕДЕЛИ:

ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТТА на Определение № 23083 от 11.11.2024 г. по адм. дело № 6197/2024 г. на Административен съд София – град.

ВРЪЩА делото на същия съд за произнасяне по жалбите на адв. Д. Д. и адв. П. С. от САК за прогласяване за нищожни, евентуално за отмяната като незаконосъобразни на 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, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016 г., изм. и доп. със Заповед № РД-04-459/27.12.2018 г. на главния прокурор на Република България, от надлежен съдебен състав.

Определението е окончателно.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ТОДОР ТОДОРОВ

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ВЕСЕЛА
НИКОЛОВА

/п/ БОЙКА ТАБАКОВА