



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 5792

София, 03.06.2025 г.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА

ЧЛЕНОВЕ: КАЛИНА АРНАУДОВА

ВЕСЕЛА АНДОНОВА

при секретар

и с участието

на прокурора

изслуша докладваното

от председателя

ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА

по административно дело № 4367/2025 г.

Производството е образувано по жалба на Д. Х. Д. 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, 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 (Инструкцията).

Жалбата е подадена до Върховния административен съд (ВАС).

С Определение №1441/16.02.2022 г. по адм. дело № 5604/2021г. ВАС е приел, че не е компетентен да се произнесе по жалбата, тъй като оспорената инструкция не представлява нормативен акт. Според съда с инструкцията се установяват правила за поведение, които са израз на вътрешна йерархическа и техническа зависимост, т.е. актът има вътрешноведомствен характер. 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.

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. Според съда 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 жалбоподателя.

С тези мотиви съдът е прекратил производството и е изпратил делото по компетентност на Административен съд София град (АССГ).

На 15.04.2022 г. адв. П. Н. С. е подала заявление за присъединяване към адм. дело № 1406/2022г. на АССГ, образувано по жалба на адв. Д. Х. Д. 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, 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.

С протоколно определение от 13.05.2022 г. адв. П. Н. С. е конституирана като страна – жалбоподател по делото.

С Определение №8082 от 14.10.2022 г. тричленен състав на АССГ е оставил без разглеждане жалбите на адв. Д. Х. Д. и адв. П. Н. С. 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, 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 и е прекратил производството по делото. Съставът е приел, че жалбата е просрочена.

С Определение № 750 от 24.01.2023 г. по дело №11384/2022г. ВАС, е отменил Определение №8082 от 14.10.2022 г. на АССГ и е върнал делото за ново разглеждане като е приел, че в жалбата има искане за обявяване на нищожност на оспорените разпоредби от Инструкцията.

С Решение №1935 от 24.03.2023 г. състав на АССГ по дело №1406/2022г. е отхвърлил жалбите на адв. Д. Х. Д. и адв. П. Н. С. 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, 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, в частта, с която се претендира нищожност на оспорения акт и е оставил без разглеждане жалбите им срещу Инструкцията в частта, с която се претендира незаконосъобразност на акта.

С Решение №7220 от 12.06.2024 г. по адм. дело № 6490/2023 г. ВАС, състав на Шесто отделение, е отменил Решение №1935 от 24.03.2023 г. на АССГ по дело №1406/2022 г. и е върнал делото на същия съд за ново разглеждане. За да отмени решението на първата инстанция ВАС е приел, че не е установен какъв е характерът на оспорения акт – дали става дума за общ административен акт, индивидуален, нормативен или вътрешнослужебен с външно действие.

С Определение № 23083 от 11.11.2024 г. по адм. дело № 6197/2024 г. АССГ, в едноличен състав, е приел, че оспореният акт е вътрешнослужебен с външно действие, но предвид отмяната на акта, в сила от 01.09.2024 г., е оставил без разглеждане подадените жалби на основание чл. 159, т. 1 АПК поради липса на акт, който да подлежи на съдебен контрол.

С Определение №2910 от 20.03.2025 г. по адм. дело № 55/2025 г. състав на Шесто отделение, е обявил нищожност на Определение № 23083 от 11.11.2024 г. по адм. дело № 6197/2024 г. на АССГ, като е приел, че определението е постановено от незаконен състав, тъй като оспореният пред него акт е нормативен акт. ВАС вместо да върне делото с указание АССГ да повдигне спор за подсъдност, е върнал делото на АССГ за ново произнасяне по жалбите от надлежен състав.

С Определение №13788 от 22.04.2025 г. по адм. дело №3173/2025 г. тричленен състав на АССГ, вместо да повдигне спор за подсъдност пред Петчленен състав на ВАС, е изпратил делото на ВАС по подсъдност.

Настоящият съдебен състав напълно споделя мотивите, изложени в Определение №1441/16.02.2022 г. по адм. дело № 5604/2021 г. на ВАС и счита, че делото не е подсъдно на ВАС по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 132, ал. 2 АПК урежда изчерпателно административните актове, които подлежат на оспорване пред Върховния административен съд. Съгласно цитираната разпоредба на Върховния административен съд са подсъдни: 1. оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове, освен тези на общинските съвети; 2. оспорванията 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; 3. оспорванията срещу решения на Висшия съдебен съвет; 4. оспорванията срещу актове на органите на Българската народна банка; 5. касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения; 6. частни жалби срещу определения и разпореждания; 7. молби за отменяне на влезли в сила съдебни актове по административни дела; 8. оспорванията срещу други актове, посочени в закон.

Според разпоредбата на чл. 1а от Закона за нормативните актове (ЗНА) нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. Аналогична е дефиницията и по чл. 75, ал. 1 АПК, според която нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Съгласно ал. 2 от същия член нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Елементите, които характеризират един административен акт като нормативен са той да съдържа административноправни норми, тези норми да се отнасят за неопределен или неограничен брой адресати, и нормите да имат многократно действие.

Оспорени са 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

Съгласно чл. 8, ал. 4 от Инструкцията 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.

Според 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.

Разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от Инструкцията предвижда, че 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 счита, че оспореният акт не е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 АПК, а представлява вътрешноведомствен акт. В своята практика Конституционният съд поддържа, че актовете, с които се създават права или задължения единствено за подчинени на адресанта органи и организации, са с чисто вътрешен характер и следва да се категоризират като "административни ненормативни вътрешнослужебни актове" (Решение № 8 от 23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г., Решение № 14 от 4.11.2014 г. по к. д. № 12/2014 г.). За да се определи характера на един административен акт определящо е не наименованието му и не е достатъчно да се установи компетентността на издалия го орган, а е необходимо да се прецени и съдържанието на акта, което определя неговото юридическо действие. Оспорената инструкция (в обжалваните ѝ части) не съдържа общи и абстрактни правила за поведение, не се отнася за неопределен и неограничен брой адресати, а има конкретна насоченост. Адресати на акта са служителите на Прокуратурата на Република България т.е. същият е насочен към подчинени на органа лица, поради което е вътрешнослужебен акт по смисъла чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. Разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК регламентира, че разпоредбите на АПК не се прилагат за актовете, с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта.

По отношение на т. нар. вътрешнослужебни актове законодателят в чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК е предвидил и изключение, когато с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица. В тази хипотеза попадат случаи, когато макар и формално актът да е насочен към подчинените на органа, издал акта, органи, организации или лица, с акта се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани или юридически лица. Както е посочено в Решение № 21/26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г. на КС, в този случай административният акт губи своя чисто вътрешен характер и проявява действие "навън" - спрямо трети лица (граждани и юридически лица). Именно това изключение би могло да е налице по отношение на двете жалбоподателки. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Понятието "засягане" е разяснено в цитираното решение № 21/26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г., според което административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт

От изложеното следва, че делото не е подсъдно на Върховния административен съд и той не е родово компетентен да разгледа и да се произнесе по същество по направеното оспорване. Родово компетентен като първа инстанция да се произнесе по оспорването, съгласно чл. 132, т. 1 АПК е Административен съд – София град.

Налице предпоставките на чл.135, ал. 6 АПК.

По посочените съображения и на основание чл. 135, ал. 5 АПК, доколкото се касае за спор за подсъдност, който не е разрешен, делото следва да бъде изпратено на компетентния съгласно чл. 135, ал. 4 АПК съд за разглеждане на спора и определяне на подсъдността. Тъй като спорът е за подсъдност между тричленен състав на Върховния административен съд и Административен съд – София град, същият следва да бъде разрешен от петчленен състав на Върховния административен съд

Така мотивиран и на основание чл. 135, ал. 5 АПК, Върховният административен съд

О П Р Е Д Е Л И:

ПОВДИГА спор за подсъдност между Върховния административен съд и Административен съд София град по отношение на подадените от адв. Д. Х. Д. и адв. П. Н. С. жалби 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, 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.

ИЗПРАЩА делото на петчленен състав на Върховния административен съд за определяне на подсъдността.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело № 4367/2025 г.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ДАНИЕЛА
МАВРОДИЕВА

ЧЛЕНОВЕ: /п/ КАЛИНА
АРНАУДОВА

/п/ ВЕСЕЛА
АНДОНОВА

