



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 7842

София, 14.07.2025 г.

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в закрито заседание в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ДОНКА ЧАКЪРОВА

БРАНИМИРА МИТУШЕВА

ИРИНА КЮРТЕВА

СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ

при секретар

на прокурора

от съдията

ИРИНА КЮРТЕВА

по административно дело № 5803/2025 г.

и с участието

изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 135, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по повдигнат спор за подсъдност от тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) и Административен съд София-град (АССГ) 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.

Първоначално производството е образувано по подадена до ВАС жалба от 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 (Инструкцията). 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 неизпълнение не се свързва с административно наказание за неизпълнение, а се регулира чрез вътрешния йерархичен контрол. С подробно изложени мотиви ВАС е прекратил производството и е изпратил делото по компетентност на АССГ.

С Определение № 8082 от 14.10.2022 г. по адм. дело № 1406/2022г. тричленен състав на АССГ е оставил без разглеждане жалбите на адв. Д. Х. Д. и новоконституираната страна - адв. П. Н. С. срещу чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкция 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, съдът е отменил Определение № 8082 от 14.10.2022 г. на АССГ и е върнал делото за продължаване на съдопроизводствените действия 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. тричленен 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 Инструкция 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. на ВАС, 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.

С Определение №5792 от 03.06.2025г., по адм.дело № 4367/2025г., тричленен състав на ВАС, Седмо отделение, повдига настоящия спор за подсъдност и прекратява производството по делото, приемайки, че делото не е подсъдно на ВАС. Съдът е изложил подробни мотиви в подкрепа на становището си, че оспореният акт не е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл.75 АПК, а представлява вътрешноведомствен акт.

За да се произнесе, съдът взе предвид следното:

Предмет на оспорване са разпоредбите на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал. 1 от Инструкция 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.

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.

Наименованието на акта невинаги е достатъчно основание един административен акт да бъде определен като нормативен, общ или индивидуален. Авторството на акта също не е признак за определяне на акта като нормативен или общ, т.к. един административен орган може да има правомощия да издава както нормативни, така и общи и индивидуални административни актове. Основен критерий за определяне на даден административен акт като нормативен е неговото съдържание. След това са критериите за форма, наименование, производство по приемане и обнародването им.

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.

В случая, процесната Инструкция, за която не е предвиден специален ред за обнародване, не отговаря на изискванията за нормативен акт по чл. 75 от АПК и чл. 1а от Закона за нормативните актове, а представлява вътрешнослужебен акт, попадащ в хипотезата на чл. 2, ал. 2, т. 3, предл. първо от АПК, тъй като касае организацията и управлението на работата на Прокуратурата. Съобразно чл.1, ал.1 от Инструкцията, тя урежда организацията на деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на РБ и има за цел да осигури унифицирано, бързо и качествено извършване на деловодната работа, организацията на архива и контрола по спазването на сроковете, както и пълнота на деловодните отразявания.

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 магистратите и служителите на Прокуратурата на Република България във връзка с деловодната дейност и документооборота при осъществяване на служебните им функции. От съдържанието на Инструкцията е видно, че с нея се установяват правила за поведение, които са израз на вътрешна йерархическа зависимост, т.е. актът има вътрешноведомствен характер и изпълнението ѝ се регулира чрез вътрешно йерархичния контрол, а не с административно наказание за неизпълнение.

Макар по своето съдържание процесната инструкция да е от категорията на т.н. вътрешнослужебни актове и да не покрива признаците на нормативен административен акт по смисъла на чл.7, ал.3 ЗНА, оспорените текстове засягат или застрашават права и законни интереси на трети лица, доколкото проявяват действието си „навън“ – спрямо трети лица , което обуславя и правния интерес на двете жалбоподателки от съдебно обжалване (Решение №21/26.10.1995г. по к.д. №18/1995г. на КС).

Предвид гореизложеното, оспорената Инструкция, предвид правния ѝ характер на вътрешнослужебен акт с външно действие, не попада в нито една от хипотезите на чл. 132, ал. 2 от АПК, респ. спорът не е подсъден на ВАС като първа инстанция.

Делото следва да се изпрати на родово и местно компетентния административен съд, в случая Административен съд София-град.

Мотивиран от горното и на основание чл. 135, ал. 4, предл. второ и ал. 8 от АПК, Върховният административен съд в Петчленен състав на Втора колегия,

ОПРЕДЕЛИ:

КОМПЕТЕНТЕН да се произнесе по 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, е Административен съд София-град.

ИЗПРАЩА делото по подсъдност на Административен съд София-град.

Препис от определението да се изпрати за сведение на тричленния състав от Седмо отделение на Върховния административен съд.

Определението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ДОНКА ЧАКЪРОВА

/п/ БРАНИМИРА
МИТУШЕВА

/п/ ИРИНА КЮРТЕВА

/п/ СВЕТОЗАР
РАЧЕВ