



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Изложение на анализ**  
**на експерт Анна Димитрова**  
**по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху**  
**актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено**  
**право на справедлив процес“.**

*Дейност 2 „Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на съдебната практика на административните съдилища и Върховния административен съд по отношение ефективния съдебен контрол и правото на достъп до съд“*

**Анализ на съдебната практика на Върховния административен съд и административните съдилища по Закона за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР)**

Действащият към настоящия момент ЗМВР е обнародван в Държавен вестник бр.53/27.06.2014 г. и отменя предходния ЗМВР, обнародван в Държавен вестник бр.17/24.02.2006 г. През началото на периода (2014 г. -2018 г.), през който е постановена съдебната практика, предмет на анализ по настоящия проект, административните съдилища и Върховния административен съд са решавали дела, свързани с приложението на отменения ЗМВР от 2006 г. Причината е, че оспорените административни актове са били издавани при действието на ЗМВР (отм.) от 2006 г. За целите на настоящия анализ е селектирана единствено съдебна практика по сега действащия ЗМВР с цел резултатите от анализа да имат последващо практическо приложение при разглеждане на дела в бъдеще по сега действащия ЗМВР.

Анализът на селектираната съдебна практика по ЗМВР по проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.*

*Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“*

*Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

справедлив процес.” ще бъде извършен по текстове на закона, породили повтарящи се, системни проблеми.

Институтът на чл.64, ал.1 ЗМВР урежда писменото разпореждане на полицейски орган в изпълнение на възложените му функции, адресирано до държавен орган, организация, юридическо лице или физическо лице, представляващо индивидуален административен акт, чиято обжалваемост е изрично законово уредена – чл.64, ал.7 ЗМВР. В съдебната практика през периода 2014 г. -2018г. се наблюдават случаи, когато административните съдилища прекратяват производството по жалба на адресата, приемайки че се обжалва писмено предупреждение по чл.65, ал.1 ЗМВР, което няма характер на индивидуален административен акт. Трудността да бъдат разграничени писменото разпореждане от писменото предупреждение е свързана и със съдържанието на изготвяните от полицейските органи писмени разпореждания по чл.64 ЗМВР и предупредителни протоколи по чл.65 ЗМВР. Съгласно чл.64, ал.5, т.4 ЗМВР в писменото разпореждане задължително се съдържа разпоредителна част, с която се определят правата и задълженията, срокът и начина на изпълнението. Съгласно чл.65, ал.2 ЗМВР с протокола за предупреждение лицето се предупреждава за отговорността, предвидена при извършване на съответното престъпление или нарушение на обществения ред. Проблемите при разграничаването на подлежащото на оспорване разпореждане от необжалваемото предупреждение в повечето случаи произтичат от конкретното съдържание на тези документи. Видно от анализираната съдебна практика в много случаи полицейските органи сочат като правно основание това на предупреждението, но разпореждат извършване или въздържане от извършване на определени действия. В други случаи текстовата част на оспорения документ е двусмислена и е трудно да се изтъкува волята на полицейския орган. Съгласно константната съдебна практика на Върховния административен съд през периода 2014 г. – 2018 г. следва да се тълкува съдържанието на оспорения документ и в случай, че на адресата е разпоредено извършване или въздържане от определени действия в изпълнение на възложените на полицейски орган функции, следва да се приема, че се касае за разпореждане по чл.64 ЗМВР, подлежащо на оспорване от адресата му. В такъв смисъл са следните определения на Върховния административен съд, с които е приета за неправилна преценката на първоинстанционния административен съд за наличие на прекратителното



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

основание по чл.159, т.1 АПК ( актът не подлежи на обжалване), отменено е прекратително определение на административен съд и делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия : определение №9667/23.09.2015 г. по адм. дело №10342/2015 г.на ВАС, пето отделение; определение №8447/07.07.2016 г. по адм.дело №5910/2016 г. на ВАС, пето отделение; определение №11721/04.10.2017 г. по адм.дело №10964/2017 г. на ВАС, пето отделение; определение № 13868/13.11.2018 г. по адм.дело №13240/2018 г. на ВАС, пето отделение.

Институтът на чл.72 и сл. ЗМВР – задържане за срок до 24 часа поражда основно две групи системни проблеми при оспорването на задържането, което през периода 2014 -2018 г. се осъществяваше на първа инстанция пред административните съдилища с възможност за касационно обжалване на решението пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Първата група проблеми е свързана с възможността да се оспори така нареченото „фактическо задържане”, което предполага твърдение от страна на оспорващия за ограничаване на правото му на свободно предвижване от страна на полицейски орган, без да има издадена писмена заповед по чл.72 ЗМВР. В практиката на ВАС през периода се наблюдават периодично, макар и не голям брой като абсолютна стойност производства по частни жалби, срещу определения на административните съдилища, с които са прекратявани производства по жалби срещу „фактическо задържане” от полицейски орган поради липса на годеен за обжалване административен акт – писмена заповед по чл.72 ЗМВР за задържане за срок до 24 часа. Трайна е практиката на ВАС през периода да отменя определенията, в които единственото основание за приемане на жалбата за недопустима е липсата на писмена заповед. Мотивите на ВАС са свързани с разпоредбата на чл.72, ал.4 ЗМВР, съгласно която задържаното лице има право да обжалва пред съда законността на задържането и предмет на съдебен контрол е ограничаването на правото на свободно предвижване, което може да бъде извършено и без съответна заповед. В този смисъл е например определение № 9964/26.07.2017 г. по адм. дело №7461/2017 г. на ВАС, пето отделение.

По – голямо затруднение за съдилищата предполага преценката дали наистина е било налице твърдяното от оспорващия „фактическо задържане” и в зависимост от тази преценка – дали оспорването е допустимо или липсва годеен за оспорване предмет. Не се откриха противоречия в съдебната



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.*

*Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“*

*Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

практика, че при призоваване на лице като свидетел или за справка, което доброволно се явява в полицейското управление, периода през който е бил разпитан или е била извършена справката не представлява „фактическо задържане“. Интерес представляват мотивите на определение №12521/18.10.2017 г. по адм.дело №11218/2017 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила определение № 671/07.07.2017 г., постановено по адм.дело №221/2017 г. по описа на Административен съд – Пазарджик, в което е прието, че транспортирането в полицейска кола на лице в нетрезво състояние и с кървяща рана до медицински пункт за оказване на медицинска помощ с поставени белезници не представлява „фактическо задържане“, тъй като поставянето на белезниците се е наложило за гарантиране на сигурността на придружаващите го. Друг случай, в който Върховният административен съд е приел, че правилно е прекратено производството по жалба срещу устна заповед на полицейски орган за поставяне на белезници, на основание чл.159, т.1 АПК, е свързан с обстоятелството, че жалбоподателят е бил задържан за срок до 24 часа с писмена заповед по чл.72, ал.1, т.1 ЗМВР, която също е оспорена от жалбоподателя и по нея е образувано дело. Поставянето на белезниците в този случай е във връзка с издадената писмена заповед и на основание чл.75, ал.1 ЗМВР при извършване на задържането с писмена заповед, поради което на съдебен контрол подлежи заповедта по чл.72, ал.1 ЗМВР – определение №8877/29.06.2018 г. по адм.дело №7130/2018 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила определение №1188/10.04.2018 г. по адм.дело №923/2018 г. на Административен съд – Варна.

Втората основна група проблеми в съдебната практика по чл.72 – 74 ЗМВР е свързана с възможностите да се контролира преценката, която полицейският орган извършва в условията на оперативна самостоятелност при наличие на някоя от хипотезите по чл.72, ал.1 ЗМВР дали да задържи лицето за срок до 24 часа. В практиката на Върховния административен съд има достатъчен брой решения, в които не са изложени мотиви за обстоятелства, свързани с контрол върху преценката на полицейския орган, издал заповед за задържане до 24 часа. Тази липса на мотиви относно преценката в повечето случаи се дължи и на липса на касационно основание в касационната жалба, налагащо обсъждане на подобни обстоятелства или на отмяна на заповедта на друго основание. Затова ще бъдат анализирани решенията с изложени подобни мотиви, независимо от изхода на делото,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.*

*Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“*

*Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

които биха имали практическо значение при отговор на въпроса в какви рамки подлежи на контрол преценката дали определено лице да бъде задържано за срок до 24 часа при наличие на материалноправните предпоставки за това. При тяхното изготвяне съдът е извършил задълбочен контрол относно спазване на целта на закона и съразмерността на наложената принудителна административна мярка. С решение № 8407/30.06.2017 г. по адм.дело №3927/2016 г. на ВАС, пето отделение е отменено решението на административния съд и е отменена заповедта за задържане на лице, като е прието, че непосредствено преди издаване на оспорената заповед лицето е било задържано за 24 часа в друго полицейско управление, а след изтичане на процесното задържане – в трето РПУ отново за 24 часа. ВАС е изразил несъгласие с доводите на първоинстанционния съд, че тъй като първата заповед е по данни за едно престъпление, а втората – за друго, липсват основания за отмяна на втората заповед като незаконосъобразна. В касационното решение е прието, че в случая обосноваването и необходимостта от задържането не е подкрепено със събраните по делото доказателства и ако действително се касае за лице, заподозряно в извършване на множество различни престъпления, органите на МВР са имали възможност още при първото задържане да предприемат действия за налагане на други мерки за процесуална принуда, а не да се ограничава свободата му за продължителен период от време чрез последователни принудителни административни мерки. В решение № 8359/20.06.2018 г. по адм.дело №5152/2017 г. на ВАС, пето отделение и оставеното в сила с него решение №23/07.04.2017 г. по адм.дело № 57/2017 г. на Административен съд – Видин, отменящо заповед за задържане, е обсъждано дали наложената принудителна административна мярка на непълнолетно лице задържане за срок до 24 часа е съразмерна по смисъла на чл.6 АПК. Посочено е, че непълнолетното лице единствено е помагало на баща си да събира и товари дърва, придобити от бащата чрез престъпление по чл.235 НК. Прието, е че при преценка дали наложената ПАМ е съразмерна по смисъла на чл.6 АПК, административният орган е следвало да отчете възрастта на задържания, ролята на бащата, както и че в случая за непълнолетния са налице данни за съпричастност към престъпление със сравнително ниска обществена опасност. Изводът е, че в случая наложената на основание чл.72, ал.1, т.1 ЗМВР ПАМ на непълнолетния засяга неговите права и законни интереси в значително по-голяма степен от най –



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

необходимото за целта, за която се издава акта. В решение №2698/10.03.2016 г. по адм. дело №1780/2015 г. на Върховния административен съд, с което е отменено първоинстанционното съдебно решение и е отменена оспорената заповед за задържане за срок до 24 часа, освен останалите обстоятелства, сочещи на необоснован извод за съпричастност на лицето към извършеното престъпление е обсъждан и сравнително дългия период между извършването на престъплението и задържането на лицето. С решение №3053/12.03.2018 г. по адм.дело №2479/2017 г. Върховният административен съд е отменил решението на административния съд и е отхвърлил жалбата срещу заповедта за задържане, като е изложил мотиви за необоснованост на изводите на административния съд за нарушение на целта на закона и несъразмерност на наложената ПАМ. ВАС е посочил, че целта на мярката по чл.72, ал.1, т.1 ЗМВР не е да се наложи наказание за установено по категоричен начин престъпление, а да се попречи на уличения в извършването му да се укрие или извърши друго престъпление или да осуети наказателно преследване. Също така това задържане предоставя възможност на полицейските органи да извършат неотложни действия, чрез които да бъдат събрани достатъчно данни за образуване на наказателно производство или да бъдат опровергани наличните данни. В случая за извършването на процесуалните действия временно е ограничена свободата на задържаното лице, като по делото няма данни, че са съществували други възможности за извършването им, а принципът на съразмерност не е нарушен предвид краткия период на задържането (четири часа и половина).

Образуването на дела срещу актове на полицейски орган с правно основание чл.84 ЗМВР в административните съдилища и Върховния административен съд започна след решение №4/16.03.2017 г. на Конституционни съд по конституционно дело №16/2016 г., обн. ДВ бр.26/2017 г. и последвалото изменение на тези разпоредби в ДВ бр.97/2017 г. След този момент иззетите от полицейските органи вещи (предимно моторни превозни средства), поради наличие на сигнал за издирване в Шенгенската информационна система и/или в информационните фондове на Международната организация на криминалната полиция (Интерпол) се връщат с актове на полицейски органи на лицето, от което е постъпило искането за връщане (чл.84, ал.8 ЗМВР) или при липса на искане за връщане в определен срок – на лицето, от което вещта е иззета чл.84, ал.9 ЗМВР. Макар и да липсва изрична разпоредба относно обжалваемостта на тези



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

актове, административните съдилища разглеждат жалбите срещу тях предвид разпоредбата на чл.120 от Конституцията на Република България. На практика от изследвания за целите на анализа период (2014 -2018) само през 2018 г. са разглеждани този вид дела от административните съдилища и Върховния административен съд. Спецификата на материята веднага порождает проблеми, а именно кои точно са актовете с характер на индивидуални административни актове, регламентирани от разпоредбата на чл.84 ЗМВР и кои лица имат правен интерес да ги обжалват, тъй като освен изричните произнасяния по чл.84, ал.8 и ал.9 ЗМВР бяха обжалвани и мълчаливи откази по искания на различни лица във връзка с иззети автомобили, протоколи за доброволно предаване по чл.84, ал.2 ЗМВР, бяха заведени иски по чл.250 АПК срещу полицейските органи, иззели вещта. Постепенно в практиката се наложи становище, че обжалваемите актове са тези по чл.84, ал.8 и 9 ЗМВР и съответно мълчаливите откази на полицейските органи за произнасяне с искания по чл.84, ал.8 и чл.84, ал.9 ЗМВР.

Относно заповедта по чл.84, ал.8 ЗМВР, с която вещта се връща на лицето, посочено в искането за връщане от държавата – членка, въведа в информационните масиви сигнала за издирване, са постановени различни по смисъл съдебни актове – а именно дали тази заповед подлежи на обжалване от лицето, от което е иззета вещта (лицето по чл.84, ал.9 ЗМВР). В определение №4012/28.03.2018 г. по адм.дело №2298/2018 г. на Върховния административен съд, пето отделение, отменящо определението на административния съд за оставяне на жалбата без разглеждане и прекратяване на производството, е прието, че е неправилна преценката на АС за липса на правен интерес у лицето, от което доброволно е предало лекия автомобил, да обжалва заповедта по чл.84, ал.8 ЗМВР за връщането на пълномощника на дружеството, поискало връщането. Мотивите на ВАС са, че жалбоподателката е добросъвестен приобретател на вещта, по отношение на нея са налице предпоставките по чл.147, ал.1 АПК, неправилно е да се тълкува в нейна вреда доброволното предаване на вещта. С определение № 8737/28.06.2018 г. по адм.дело № 7203/2018 г. на Върховния административен съд, пето отделение, е оставено в сила определение №760/17.04.2018 г. по адм.дело №937/2018 г. на Административен съд – Пловдив. В определението на ВАС са изложени мотиви, че за жалбоподателя – купувач на автомобила и баща на лицето, доброволно предало вещта, липсва правен интерес да обжалва заповедта по чл.84, ал.8 ЗМВР за предаване на автомобила на пълномощника



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на дружеството, поискало връщането. Посочено, е че липсата на правен интерес се обосновава от последиците при евентуална отмяна на заповедта по чл.84, ал.8 ЗМВР, които няма да рефлектират в правната му сфера - няма да последва връщане на автомобила на жалбоподателя. Такова връщане е възможно само при евентуална отмяна на отказ за връщане, какъвто в случая няма.

Въпросът за обжалваемост на заповедите за временно командироване на служители на МВР на основание чл.181а ЗМВР не би следвало да поражда проблеми предвид съдържанието на тълкувателно решение №2/26.02.2014 г. по тълкувателно дело №2/2013 г. на Общото събрание на съдиите на първа и втора колегия на ВАС. Независимо, че тълкувателното решение е свързано с текст на отменения ЗМВР (2006 г.) , то е напълно приложимо и към нормите на действащия в момента ЗМВР. Приложимостта му и към институти на сега действащия ЗМВР произтича от това, че с цитираното тълкувателно решение е прието, че заповедта по чл.192а, ал.1 ЗМВР (отм.) за преместване на държавен служител в системата на МВР при служебна необходимост или при промяна на оперативната обстановка за срок до една година е индивидуален административен акт и подлежи на съдебен контрол. В сега действащия ЗМВР са уредени хипотезите на временно преназначаване за срок до една година с възможност за удължаване на срока в чл.165 ЗМВР и временно командироване на служители на МВР в друго населено място при служебна необходимост по чл.181а ЗМВР, като изложените мотиви за характера на заповедта по чл.192 а ЗМВР (отм.) в тълкувателното решение са напълно приложими към тези два института по сега действащия ЗМВР.

Независимо от това поредица от жалби на разследващи полицаи, на които се променя със заповеди местоизпълнението на служебните задължения, са оставени през периода 2014 г. -2018 г. без разглеждане и производствата по тях са прекратени поради липса на правен интерес от административните съдилища, а друга част са завършили с решения по същество на спора, в които жалбите са приети за допустими. Не всички жалбоподатели, чиито жалби са били оставени без разглеждане, са обжалвали постановените прекратителни определения. С определение № 11768/05.10.2017 г. по адм.дело №10161/2017 г. на Върховния административен съд, пето отделение е отменено едно от описаните определения за оставяне на жалбата без разглеждане и прекратяване на производството. Мотивите на ВАС са, че липсата на позоваване на чл.181а от



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗМВР и на глагола „командирам“, които факти всъщност са част от оплакванията на оспорващата, не може само по себе си да доведе до извод, че с оспорената заповед не се променя населеното място, в което се изпълняват задълженията на оспорващата. За да стигне до обратния извод, АС е приел, че вместо да изпълнява задължения на територията на цялата област Силистра като разследващ полицай в ОДМВР – Силистра ще изпълнява задължения само на територията на гр. Дулово. ВАС е изложил доводи, че АС е смесил териториалната компетентност на разследващия полицай с местоизпълнението на задълженията му, в конкретния случай се променя местоизпълнението от гр. Силистра на гр. Дулово, заповедта засяга правата и законните интересите на жалбоподателката, поради което подлежи на съдебен контрол.

В съдебната практика по чл.165 ЗМВР, уреждащ както бе посочено по – горе временното преназначаване за срок до една година на служител на МВР, за целите на проекта представлява интерес определение № 1610/13.02.2015 г. по адм.дело №622/2015 г. на ВАС, пето отделение. с което е отменено като неправилно определение на Административен съд . Първоинстанционният съд е оставил без разглеждане искането за спиране на изпълнението на заповед с правно основание чл.165 АПК с мотива, че при наличие на акт за встъпване в длъжност, подписан от жалбоподателя, за него не е налице правен интерес от спиране изпълнението на заповедта. Този довод за недопустимост на искането е приет за ирелевантен от втората инстанция. Процесната заповед съдържа имплицитно разпореждане за предварително изпълнение - преназначаването на служителя на друга длъжност в посочената хипотеза настъпва с факта на издаване на самата заповед, независимо дали служителят е подписал или не акт за встъпване в длъжността. Поради това и правният му интерес за отправяне на искането за спиране изпълнението на заповедта не е обусловен от факта дали е подписан или не акт за встъпване в длъжност. Делото е върнато на същия съд за произнасяне по същество по искането за спиране изпълнението на заповедта.

Приложението на разпоредбата на чл.213 ЗМВР, според която дисциплинарно наказващият орган може с мотивирана заповед предсрочно да отмени заповедта, с която е наложил дисциплинарно наказание, ако то е постигнало целите си и е изтекъл най- малко половината от срока му, също е довело до редица определения на административните съдилища, с които са оставени без разглеждане жалбите на служители на МВР срещу заповеди за



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

наложени им дисциплинарни наказания и производството по делото е прекратено. В тези случаи административните съдилища са изложили различни мотиви за наличие на основание за прекратяване на производство по жалбата срещу заповедта за налагане на дисциплинарно наказание. Например - че последващата заповед по чл.213 ЗМВР е вид оттегляне на административния акт за налагане на дисциплинарно наказание (определение от 07.10.2014 г. по адм.дело №6124/2014 г. на Административен съд – София – град) или че поради последващата заповед е отпаднал правния интерес на оспорващия (определение № 461/18.07.2016 г. по адм.дело №71/2016 г. на Административен съд – Шумен; определение №604/12.10.2016 г. по адм.дело №60/2016 г. на Административен съд – Шумен.

Макар и постановено извън времевите рамки на проучвателната дейност (2014 г. - 2018 г.), за сравнение и анализ може да се вземе предвид и определение № 2897 от 25.02.2020 г. по адм. дело № 1293/2020 г., ВАС, пето отделение. С него е отменено като неправилно определение на Административен съд, с което е прекратено производството срещу заповед за налагане на дисциплинарно наказание. Мотивите на АС са, че постановената заповед по чл.213 АПК е форма на оттегляне на заповедта за налагане на дисциплинарно наказание (предмет на съдебна проверка), при което жалбата се явява недопустима на основание чл. 159, т. 3 АПК. Този извод на съда е приет за неправилен от касационната инстанция. Тричленният състав на ВАС посочва, че заповедта с правно основание чл. 213, ал. 1 ЗМВР няма за последица отмяна на оспорената заповед за налагане на дисциплинарното наказание в цялост, а по същество се свързва единствено с намаляване срока на същото. Поради това за жалбоподателя продължава да е налице правен интерес от оспорване на заповедна, с която му е наложено дисциплинарното наказание "порицание", макар последиствие срокът на същото да е бил намален. Разпоредбата на чл. 213, ал. 1 ЗМВР визира именно намаляване срока на наложеното дисциплинарно наказание - последица, която не може да бъде приравнявана на пълна отмяна, в хипотезата на оттегляне от административния орган, на първоначалната заповед за налагане на наказанието. Определението на АССГ е отменено, а делото - върнато на същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия.

В определение №53/27.01.2017 г. по адм.дело №380/2016 г. на Административен съд – Кюстендил; оставено в сила с определение № 2313 от 23.02.2017 г. по адм. дело № 2147/2017 г., ВАС, пето отделение, е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

обсъдено дали адресатът на заповед по чл.213 ЗМВР има правен интерес да я обжалва.Както АС, така и ВАС са категорични, че процесната заповед, с която предсрочно е отменено действието на дисциплинарното наказание, е изцяло благоприятна за служителя, независимо от изхода на съдебния спор относно законосъобразността на заповедта за налагане на наказанието. Преследваните от жалбоподателя последици за пълно заличаване на наложеното му наказание могат да бъдат претендирани единствено в рамките на съдебно производство по установяване законосъобразността на акта за налагане на наказанието. Именно в това производство следва да бъде разрешен въпросът относно законосъобразното/незаконосъобразното ангажиране на дисциплинаряна отговорност на служителя, включително и досежно срока на наказанието. Тази констатация обаче не променя факта, че частичното заличаване на наложеното наказание, настъпило с издаване на заповедта по чл. 213, ал. 1 ЗМВР, съставлява благоприятен за жалбоподателя правен резултат, обуславящ липса на правен интерес за същия от оспорване на заповедта. Фактическото основание на заповедта по чл. 213, ал. 1 ЗМВР се свързва с направена от органа в условията на оперативна самостоятелност преценка за постигане целите на наказанието, а не с констатации за липса на дисциплинарно нарушение, в каквато насока е искането на жалбоподателя.

В практиката на ВАС и административните съдилища през периода има постановени прекратителни определения поради отпаднал правен интерес по жалби на временно отстранени о длъжност по време на дисциплинарно производство на основание чл.214, ал.1, т.1 ЗМВР служители в МВР. За да постановят този резултат съдилищата са взели предвид, че към момента на произнасянето с определението временното отстраняване вече е преустановено поради приключване на дисциплинарното производство и налагане на дисциплинарно наказание – или с нарочна заповед, когато наказанието е по – леко от „уволнение“ или поради наложеното наказание „уволнение“, водещо до прекратяване на служебното правоотношение. Мотивите и в двете хипотези са сходни: а именно новото положение – възстановяването на длъжност или прекратеното служебно правоотношение водят до липса на правен интерес на искането за отмяна на заповедта за временно отстраняване от длъжност. В този смисъл са определение от 05.06.2018 г. по административно дело №147/2018 на Административен съд – Русе и определение №4193/04.04.2017 г. по административно дело №10558/2016 г. на Върховния административен съд, пето отделение. В



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

практиката на ВАС, пето отделение има достатъчен брой други решения, с които съдът се е произнесъл по същество по жалбата срещу заповедта по чл.214, ал.1 ЗМВР, независимо че към момента на произнасяне служебното правоотношение на жалбоподателя е било вече прекратено поради наложено дисциплинарно наказание „уволнение“. Жалбите са приети за допустими в тези случаи, тъй като независимо от последвалото дисциплинарно наказание и прекратяване на служебното правоотношение оспорващият има правен интерес да бъде проверена законосъобразността на заповедта за временно отстраняване от длъжност предвид евентуален последващ иск за обезщетение в случай, че заповедта е незаконосъобразна или нищожна.

При съдебния контрол на заповед по чл.210 ЗМВР, с които се налага дисциплинарно наказание на служители на МВР от съответния дисциплинарно - наказващ орган възниква въпрос за възможността за контрол на вида и размера на дисциплинарното наказание, което при определени дисциплинарни нарушения е свързано с правомощие на органа да избере вида на наказанието и/ или размера му. Безспорно е, че в тези случаи издателят на заповедта действа при оперативна самостоятелност, за разлика от хипотезите на други дисциплинарни нарушения, за които има фиксирано едно дисциплинарно наказание .

В случаите, когато органът има възможност за преценка на вида и/ или размера на наказанието същият при преценката си следва да се ръководи от нормата на чл.206, ал.2 ЗМВР, според която при определяне на вида и размера на наказанието се взема предвид тежестта на нарушението и настъпилите от него последици, обстоятелствата, при които е извършено, формата на вината и цялостното поведение на държавния служител по време на службата.

В случаите, когато е наложено най – лекото по вид и размер наказание, предвидено в ЗМВР за даден вид дисциплинарно нарушение практиката на Върховния административен съд е константна, че дори и да липсват мотиви защо е наложено това наказание или същото е несъразмерно леко, това не представлява основание за отмяна на заповедта. Това е така, защото при правилна преценка, че държавният служител е осъществил виновно състав на дисциплинарно нарушение, преценката по целесъобразност какво наказание да бъде наложено е протекла изцяло в полза на наказания и липсата на мотиви за този вид и размер възможно най – леко предвидено от закона наказание не представлява съществено



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

административно процесуално нарушение (само и единствено при тази хипотеза). От друга страна при наложено най – леко възможно наказание и преценката за съразмерност не може да бъде извършена във вреда на дисциплинарно – наказаното лице, оспорило заповедта. Тези доводи предполагат формирани изводи за липса на други основания за отмяна на заповедта и могат да бъдат извлечени от множество решения, като например: решение №9115/04.07.2018 г. по адм.дело №4420/2017 г. на ВАС, пето отделение; решение №7361/04.06.2018 г. по адм.дело N5081/2018 г. на петчленен състав на ВАС, оставящо в сила решение №2552/27.02.2018 г. по адм.дело №10325/2016 г. на ВАС, пето отделение.

Обсъдената по – горе хипотеза за наложено най – леко възможно наказание е изключение от основното количество правни спорове, при които наложеното при упражняване на оперативна самостоятелност наказание е по – тежко от най – лекото възможно по вид и/ или размер. В тези случаи практиката на ВАС сочи на необходимост от формулиране на мотиви в оспорената заповед за всички релевантни обстоятелства за определяне на наказанието, като във всички случаи, в които липсват съответни на чл.206, ал.2 ЗМВР мотиви е прието, че е налице основание за отмяна на оспорената заповед. Подобни съображения се съдържат в множество решения на ВАС, като с част от тях са отменени решения на първоинстанционния съд, отхвърлящи оспорването, а с други са оставени в сила решения на административните съдилища, отменящи оспорената заповед. В този смисъл мотиви се съдържат в решение № 12578/19.10.2017 г. по адм.дело №1851/2017 г. на ВАС, пето отделение; решение №13789/14.11.2017 г. по адм.дело №7775/2016 г. на ВАС, пето отделение; решение №4014/28.03.2018 г. по адм.дело № 13551/2016 г. на ВАС, пето отделение; решение №15608/13.12.2018 г. по адм.дело №7011/2017 г. на ВАС, пето отделение; решение №2328/23.02.2017 г. по адм.дело №2272/2016 г. на ВАС, пето отделение; решение №1136/03.02.2016 г. по адм.дело № 8032/2015 г. на ВАС, пето отделение; решение №240/09.01.2018 г. по адм.дело №8222/2016 г. на ВАС, пето отделение; решение №4997/18.04.2018 г. по адм.дело №815/2017 г. на ВАС, пето отделение.

Съществуват и други решения на ВАС, в които е направен анализ на обстоятелствата по чл.206, ал.2 ЗМВР и е прието, че наложеното дисциплинарно наказание със заповедта по чл.210 ЗМВР е несъразмерно тежко, което е основание за отмяна на заповедта. В този смисъл например са



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

решение №14697/29.11.2018 г. по адм.дело №6981/2018 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила първоинстанционното решение, с което е отмененена оспорената заповед и решение №8211/04.07.2016 г. по адм.дело №7388/2015 г. на ВАС, пето отделение; отменящо решението на АС и оспорената заповед.

Интерес представлява и съдебната практика по оспорване на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР, доколкото нарушенията на правилата на последния са основание за ангажиране на дисциплинарната отговорност на държавните служители в МВР. С определение № 9996 от 16.07.2014 г. по адм. дело № 8495/2014 г., ВАС, пето отделение е прекратено производството по оспорване на заповед на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на Етичен кодекс за поведение на държавните служители в МВР. Мотивите на тричленния състав са, че след като жалбата е подадена срещу министерската заповед, с която е утвърден ЕК, без да се оспорва изрично същия, то е налице основанието по чл. 159, т. 1 от АПК за оставянето ѝ без разглеждане и прекратяване на производството по делото. Мотивите за липса на годеи за оспорване административен акт не са споделени от петчленния състав на ВАС, оставил в сила определението на друго основание – а именно поради отмяна на министерската заповед с последваща, утвърждаваща нов Етичен кодекс за поведение на държавните служители в МВР.

С определение № 2422 от 19.02.2014 г. по адм. дело № 1390/2014 г., ВАС, осмо отделение, е прекратено производство по оспорване на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР. Съдът е преценил, че за жалбоподателя съществува личен и пряк интерес да оспори Етичния кодекс, но оспорването е недопустимо поради липса на годеи за обжалване акт - чл. 159, т. 1 АПК, което се извлича от правната същност на Етичния кодекс, който не е подзаконов нормативен акт, нит друг вид административен акт, подлежащ на оспорване, а съдържа морални норми. Определението е оставено в сила с определение по адм. дело № 4055/2014 г. на ВАС, петчленен състав на първа колегия.

Сходни мотиви за необжалваемаост на правилата на Етичния кодекс на държавните служители в МВР се съдържат в определение № 7587 от 15.06.2017 г. по адм. дело № 5144/2017 г., ВАС, четвърто отделение. Синдикалната федерация на служителите в МВР и двама служители в лично качество са оспорили Етичния кодекс, утвърден със заповед на министъра на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

вътрешните работи. Синдикатът е обосновал правния си интерес с целите и предмета си на дейност, а служителите - с това, че са държавни служители в МВР и са засегнати от правилата на Етичния кодекс. Съдът е аргументирал становището, че процесният Етичен кодекс не носи белезите на подзаконов нормативен акт - не съдържа правни норми по прилагане на закон и не е издаден на основание, по процедура и ред, регламентирани в ЗНА и УПЗНА. Той е съвкупност от нравствени норми, като нуждата от тях е породена от практиката. Писменото изразяване и кодифициране на моралните норми в Етичния кодекс не променя принципно характеристиката на моралните норми като неписани правила за поведение, които не възникват въз основа на властнически актове. С тези мотиви е аргументирал недопустимостта на оспорването поради липсата на годен предмет на обжалване - чл. 159, т. 1 АПК. Като основание за процесуална недопустимост на жалбата е посочена и разпоредбата на чл. 159, т. 4 АПК, без изложени конкретни мотиви за нейното приложение. Определението е отменено от петчленен състав на ВАС - I колегия (определение № 14008 от 14.11.2017 г. по адм. дело № 9688/2017 г.) със съображения, че Етичният кодекс не съставлява подзаконов нормативен акт, но носи белезите на вътрешноведомствен акт, тъй като въведените с него правила са приложими спрямо държавните служители в МВР. Съгласно правната теория и съдебната практика обаче, принадлежността на определен акт към категорията на вътрешноведомствените актове не обуславя непременно извод за липса на годен предмет на оспорване и оттам - за процесуална недопустимост на жалбата (решение на Конституционния съд № 21/26.10.1995 г. по к. д. № 18/1995 г.). Определението е отменено а делото - върнато на същия състав за ново произнасяне съгласно дадените разяснения за извършване на преценка за всеки жалбоподател поотделно дали разполага с правен интерес от оспорването и за коя част от етичния кодекс. В изпълнение на дадените указания 3-членният състав, в решение № 13059 от 29.10.2018 г. по адм. дело № 5144/2017 г., е изследвал правния интерес за оспорващите с оглед преценката за допустимост по чл. 2, ал. 1, т. 3 АПК. Приел е, че лицата, които имат правен интерес от оспорването на ЕК като вътрешноведомствен акт, са държавните служители в МВР, които са задължени да спазват инкорпорираните в него правила и за които неспазването му влече дисциплинарна отговорност. Така е обоснован правният интерес от оспорване за двамата жалбоподатели - физически лица, които са служители в



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

различни структури на МВР. По отношение на правния интерес за Синдикалната федерация, съставът се е позовал на Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 година по т.д. № 4/2009 г. на ВАС, съгласно което съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконовни нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени. Въпреки че в конкретния случай не се касае за подзаконов нормативен акт, становището, изложено в ТР, следва да се приложи и спрямо преценката за правен интерес при обжалване на административни актове. Съобразно доказаните в случая цели, предмет и обхват на дейност на Синдикалната федерация, следва да се приеме, че правен интерес от оспорването на процесния Етичен кодекс е налице и за този жалбоподател. При така установената допустимост на обжалването, съдът е постановил и акт по същество на спора.

Изготвил:

Анна Димитрова, съдия във ВАС



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Изложение на анализ**  
**на експерт Анна Димитрова**  
**по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху**  
**актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено**  
**право на справедлив процес“.**

*Дейност 2 „Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на съдебната практика на административните съдилища и Върховния административен съд по отношение ефективния съдебен контрол и правото на достъп до съд“*

**Анализ на съдебната практика на Върховния административен съд**  
**по Закона за дипломатическата служба (ЗДипл.Сл.)**

Анализът на селектираната съдебна практика по Закона за дипломатическата служба за периода 2014 г. -2018 г. по проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес.“ сочи на значителен брой съдебни актове по същество на спора и неголям брой съдебни актове, с които са оставяни жалби без разглеждане и е прекратено производството поради липса на годеи за обжалване административен акт. Не се констатираха съдебни актове, с които да е прекратено производството поради липса на правен интерес от оспорване на административния акт.

Следва да се отбележи, че всички проучени и селектирани съдебни актове през периода 2014 г. -2018 г. са на тричленни и петчленни състави на Върховния административен съд, тъй като предмет на оспорване по този закон са били единствено заповеди на министъра на външните работи, които към този период са били подсъдни на първа инстанция на тричленен състав на ВАС.

С решение №3168/21.03.2016 г. по адм.дело № 359/2016 г. на петчленен състав на ВАС, втора колегия е обезсилено решение №11013 от 21.10.2015 г. по адм.дело №13319/2014 г. на ВАС, пето отделение и оставена без разглеждане жалбата на „дипломатически служител – I степен“ срещу заповед на министъра на външните работи, отменяща частично предходна



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

негова заповед, издадена на основание чл.61, ал.1 и 2 от Закона за дипломатическата служба, с която жалбоподателката е определена за изпълнение на функциите „първи секретар“ в посолството на Република България в Скопие. Петчленният състав е приел, че преценката на тричленния състав за допустимост на жалбата и наличие на годеен за оспорване индивидуален административен акт е неправилна. Оспорената заповед е част от фактическия състав по дългосрочното командироване на жалбоподателката, но същият не е завършен, тъй като не е издадена заповед по чл.65, ал.1 от Закона за дипломатическата служба. Без да е командирован никой задграничен представител не е в състояние да изпълнява функциите си, тъй като не би имал нито юридически, нито материални основания за осъществяване на мандата си. Задграничното дългосрочно командироване е сложен фактически състав, който приключва с издаването на две заповеди. Първата заповед, която се издава на основание чл.61 от Закона за дипломатическата служба определя задграничното назначение и има организационен характер в пределите на оперативна самостоятелност и е адресирана до субект, който му е подчинен. Ротацията на служителите в дипломатическата служба не е право, нито задължение на дипломатическия служител, а представлява принцип за последователно преминаване през длъжности в Министерство на външните работи и в задграничните представителства (чл.47 от ЗДипл.Сл.). След определяне на задграничното назначение, на основание чл.65 от Закона за дипломатическата служба се издава втора заповед – такава за дългосрочна командировка, с която се определят конкретните права и задължения на дипломатическия служител, която има характер на индивидуален административен акт, но в конкретния случай такава заповед не е издавана.

С решение №13164/05.12.2016 г. по адм. дело № 11736/2016 г. на петчленен състав на ВАС е обезсилено решение №9207/27.07.2016 г. на ВАС, пето отделение, оставена е без разглеждане жалбата на физическо лице срещу заповед на министъра на икономиката, издадена на основание чл.68, ал.3 от Закона за дипломатическата служба за прекратяване на дългосрочната командировка на жалбоподателя в Службата по търговско – икономическите въпроси към Посолството на Република България в гр. Ереван, Армения. Петчленният състав на ВАС е приел, че жалбоподателят е служител по трудово правоотношение, поради което атакуваната заповед е акт на работодател по трудов договор, няма характер на индивидуален административен акт и жалбата е недопустима на основание чл.159, т.1 АПК поради липса на предмет – годеен за обжалване административен акт.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

С определение №5773/03.05.2018 г. по адм.дело №6231/2017 г. на тричленен състав на ВАС, шесто отделение, е била оставена без разглеждане жалба на държавен служител на друго ведомство, различно от Министерство на външните работи, срещу заповед на министъра на външните работи, с която на основание чл.68, ал.2, т.2 от Закона за дипломатическата служба предсрочно е прекратена дългосрочната командировка в Посолството на Република България в Мексико на жалбоподателя, изпълняващ функциите на първи секретар, „нотифициран“, завеждащ консулската служба, назначен в Загранични представителства в Мексико, на длъжност „държавен експерт“. Тричленният състав е приел, че жалбата е недопустима на основание чл.159, т.1 АПК, като подадена срещу волеизявление, което не притежава белезите на годеж за обжалване административен акт и съответно не подлежи на самостоятелен съдебен контрол по реда на АПК. Доводите са, че волеизявлението е по целесъобразност, която преценка не подлежи на съдебен контрол, тъй като предсрочното прекратяване на командировката е по служебна необходимост. Актът е от вътрешнослужебно естество. Определението е отменено с определение № 9759/17.07.2018 г. по адм.дело №7178/2018 г. на петчленен състав на ВАС, втора колегия и делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия. Петчленният състав е анализирал уредбата дългосрочното командироване на служители в загранични представителства и е посочил, че Законът за дипломатическата служба съдържа процедура и материалноправни предпоставки, както за дългосрочното командироване, така и за предсрочното му прекратяване, и то е допустимо само в хипотезите на 68, ал.2 ЗДипл.Сл., тоест не предоставено на свободната преценка на министъра на външните работи. Със заповедта за предсрочно прекратяване на дългосрочната командировка на осн. чл.68, ал.2, т.2 ЗДипл.Сл., правоотношението за заеманата загранична длъжност се прекратява и съответно се преклудират произтичащите от нея функционални правомощия, както и свързаните с нея права и задължения на служителя. Тоест оспорената заповед има характер на индивидуален административен акт, рефлектиращ неблагоприятно в правната сфера на жалбоподателя – държавен служител, поради което казусът е различен от цитирания от тричленния състав, при който правоотношението на жалбоподателя е било трудово.

Изготвил:

Анна Димитрова, съдия във ВАС



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Изложение на анализ  
на експерт Анна Димитрова  
по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху  
актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено  
право на справедлив процес“.**

*Дейност 2 „Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на съдебната  
практика на административните съдилища и Върховния административен съд по  
отношение ефективния съдебен контрол и правото на достъп до съд“*

**Анализ на съдебната практика на Върховния административен съд  
и административните съдилища по Закона за държавния служител  
(ЗДСл)**

Анализът на селектираната съдебна практика по ЗДСл за периода 2014 г. -2018 г. по проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес.“ сочи на множество определения за оставяне на жалби без разглеждане и прекратяване на производството поради липса на годеи за обжалване административен акт и/или липса на правен интерес от оспорване на административния акт при различен предмет на оспорването. Наблюдават се и мотиви на съдебни актове, в които е посочено, че преценката на административния орган за издаване на определен акт е по целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол.

В определение №594812.05.2017 г. по адм.дело №4937/2017 г. на Върховния административен съд, пето отделение е прието, че е недопустима на основание чл.159, т.1 АПК жалбата на държавен служител срещу писмо на органа по назначаването, с което в изпълнение на законовото изискване на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

чл.103, ал.1, т.1 от ЗДСл е прието предложението на служителя, съдържащо се в негова молба за прекратяване на служебното правоотношение и е предложена дата за прекратяването. Мотивите са, че процесното писмо е акт, постановен в хода на процедура за прекратяване на служебно правоотношение по взаимно съгласие, но не е актът, с който приключва административното производство – а именно заповед за прекратяване на служебното правоотношение.

С определение №11287/27.09.2017 г. по адм.дело №10222/2017 г. на Върховния административен съд, пето отделение е оставено в сила определение от 20 юни 2017 г. по адм.дело №1137/2017 г. на Административен съд – Варна, оставящо без разглеждане жалби на Синдикална организация и държавен служител срещу заповед за утвърждаване на нови длъжностни характеристики. Прието е, че заповедта не е индивидуален административен акт, а вътрешнослужебен акт, като жалбоподателите нямат правен интерес от обжалването ѝ. Посочено е, че длъжностната характеристика има вторично значение, основаните изисквания за заемане на длъжността се определят със закон – чл.14, ал.2 вр.ал.1 от Закона за администрацията, а допълнителните – с устройствен правилник съгласно чл.14, ал.3 от Закона за администрацията. Съгласно чл.2, ал.4, т.1 ЗДСл. с наредба се определят видовете длъжности и основните им функции. По отношение на синдикалната организация е прието, че същата не е адресат на заповедта, в нейната правна сфера не настъпват неблагоприятни последици и позоваването на тълкувателно решение №2/2010 на ОС на ВАС е неотносимо към казуса, тъй като тълкувателното решение се отнася само до оспорване на нормативни актове, какъвто не е настоящият случай.

С определение №2037/25.02.2015 г. по адм. дело №8675/2014 г. на Върховния административен съд, пето отделение, е оставена без разглеждане жалба на държавен служител срещу връчената му длъжностна характеристика и е прекратено производството по делото. Определението е оставено в сила с



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

определение №4162/15.04.2015 г. по адм.дело №4032/2015 г. на петчленен състав на ВАС, втора колегия. В мотивите на двете определения е посочено, че е налице прекратителното основание на чл.159, т.1 АПК, тъй като длъжностната характеристика е вътрешнослужебен акт, а правата си жалбоподателят може да защити в случай на налагане на дисциплинарно наказание за неизпълнение на служебни задължения, с проверка на съдържанието на длъжностната характеристика дали не нарушава забраната на чл.30, т.2 ЗДСл. По аналогичен казус – жалба срещу длъжностна характеристика, връчена на държавния служител са постановени определение №627/14.09.2017 г. по адм.дело №317/2017 г. и оставящото го в сила определение №14205/22.11.2017 г. по адм.дело №11887/2017 г. на Върховния административен съд, пето отделение. Изложени са мотиви за липса на годеи за обжалване административен акт по смисъла на чл.159, т.1 АПК и доводи, че с новата длъжностна характеристика не се засягат основни елементи на служебното правоотношение на служителя, поради което не е настъпило неправомерно едностранно изменение на служебното правоотношение по смисъла на чл.81 ЗДСл.

С определение №11437/27.09.2018 г. по адм.дело №10458/2018 г. на ВАС, пето отделение е оставено в сила определение №30/11.06.2018 г. по адм.дело № 186/2018 г. на Административен съд – Русе, с което е оставена без разглеждане жалба на държавен служител срещу заповед на органа по назначаването, възлагаща му задължения, свързани с контролни дейности в областта на финансовото управление поради липса на годеи за обжалване административен акт (обжалваният акт е вътрешнослужебен) и липса на правен интерес. ВАС е допълнил, че липсата на пряк и непосредствен интерес от обжалване на тази заповед, произтича и от възможността на жалбоподателя да се защити срещу тази заповед, като при санкция поради неизпълнение на служебните му задължения по тази заповед, ще бъде осъществен косвен съдебен контрол дали тя не нарушава забраната на чл.30, т.2 ЗДСл да не се възлагат допълнителни задължения на държавния служител извън определените му в длъжностна характеристика.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

С влязло в сила като необжалвано определение №1129/04.07.2014 г. по адм.дело № 1380/2014 г. на Административен съд – Бургас е оставена без разглеждане жалба срещу заповед за изменение на длъжностно разписание с мотиви, че последното е вътрешнослужебен акт и с нея не се засягат пряко правата и интересите на жалбоподателя.

В определение №113/08.09.2015 г. по адм.дело №114/2015 г. на Административен съд – Кърджали е приета за недопустима жалба срещу мълчалив отказ на орган по назначаването по заявление по пар.36 ПЗРЗИДЗСл във връзка с чл.8 ЗДСл за назначаване на държавна служба, според които когато една длъжност, която се изпълнява по трудово правоотношение, бъде определена с нормативен акт за заемане от държавен служител, в едномесечен срок от влизане в сила на акта, лицето се назначава за държавен служител, ако отговаря на изискванията и подаде заявление в 14 дневен срок от влизането в сила на нормативния акт. Според АС жалбата е недопустима, тъй като в конкретния случай промяната в щатното разписание не е възникнала вследствие на нормативен акт и съответно за органа по назначаването не е възникнало задължение да се произнесе по заявлението и не е формиран мълчалив отказ. Отделно от това по заявлението има произнасяне с писмо. Определението е оставено в сила с определение № 11033/22.10.2015 г. по адм.дело №11831/2015 г. на ВАС, пето отделение е изложил различни мотиви – а именно липсва мълчалив отказ, поради което жалбата срещу такъв е недопустима поради липса на предмет. Жалбоподателят двукратно пред АС и в частната жалба е посочил, че не обжалва изричното произнасяне срещу писмото, което представлява индивидуален административен акт, подлежащ на оспорване.

С определение №674/20.01.2014 г. по адм. дело №15276/2013 г. на ВАС, пето отделение е отменено прекратително определение на АС по жалба на държавен служител срещу отказ, обективиран в писмо на органа по назначаването да възстанови служителя на длъжността, заемана преди отмененото от съда незаконно уволнение за длъжност, която преди е



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

изпълнявана по трудово правоотношение, а вече е определена за заемане от държавен служител. ВАС е посочил, че служителят е подал изискуемото от пар.4, ал.2 от ПЗР на ЗДСл. в посочения срок заявление по чл.8 ЗДСл. Отказът представлява индивидуален административен акт, подлежащ на оспорване, като правния интерес на жалбоподателя не е отпаднал поради назначаването му на друга длъжност.

Влязло в сила като необжалвано е определение №382/23.01.2014 г. по адм.дело №11401/2013 г. на АССГ, в което са изложени мотиви за недопустимост на жалба на основание чл.159, т.1 АПК срещу мъчалив отказ за назначаване като държавен служител в хипотезата на пар.4, ал.2 ЗДСл. вр. чл.8 ЗДСл., като са изложени доводи, че жалбата е просрочена по отношение на оплакването за незаконосъобразност, а оплакването за нищожност поради некомпетентност на органа сочи на липса на мъчалив отказ, тъй като само компетентният орган може да формира мъчалив отказ.

В чл.10 д, ал.3 от ЗДСл е формулирана законова забрана за обжалване на акта на органа по назначаването, с който последният се е произнесъл по възражение срещу класирането на конкурсната комисия. приключва проведения конкурс за назначаване като държавен служител. Предвид изложеното в практиката се наблюдават множество жалби на участници в конкурси срещу заповеди за назначаване на други лица след проведен конкурс, които безспорно имат характер на индивидуален административен акт, но са с друг адресат и останалите участници в конкурса нямат правен интерес да ги обжалват според константната съдебна практика. ВАС приема в тези случаи, че законодателят изрично е забранил обжалването по съдебен ред на резултата от класирането и обвързал акта за назначаване с резултата от това класиране. В този смисъл са определение № 13208/07.12.2015 г. по адм.дело №13593/2015 г. на ВАС, седмо отделение, оставено в сила с определение №2185/25.02.2016 г. по адм.дело №1980/2016 г. на петчленен състав на ВАС, втора колегия; определение №6478/14.05.2014 г. по адм.дело №6076/2014 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила определение



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

№937/10.03.2014 г. по адм.дело №466/2014 г. на Административен съд – Варна; определение №9906/21.09.2016 г. по адм.дело № 7720/2016 г. на ВАС, пето отделение; определение №7698/19.06.2017 г. по адм.дело №6208/2017 г. на ВАС, пето отделение.

С определение № 7190/28.05.2014 г. по адм.дело №5734/2014 г. на ВАС, пето отделение е оставено в сила определение №1491/27.03.2014 г. по адм.дело №2817/2014 г. на АССГ. В двете определения е прието, че искането за спиране на процедурата по подбор в обявен конкурс за длъжност е недопустимо по аргумент на по – силното основание, тъй като решенията на органа по назначаване при провеждане на конкурсната процедура не подлежат на съдебен контрол ( чл.10 в, ал.4 и чл.10а, ал.3 от ЗДСл.) Със сходни мотиви е оставена без разглеждане и жалба срещу действия и бездействия на конкурсна комисия – определение №3995/13.07.2016 г. по адм.дело №5875/2016 г. по описа на АССГ, оставено в сила с определение №11809/03.11.2016 г. по адм.дело №11156/2016 г. на ВАС, пето отделение.

С определение №1504/07.07.2015 г. по адм.дело №486/2015 г. на Административен съд – Бургас е оставена без разглеждане жалба на участник в конкурс за заемане на длъжност по служебно правоотношение срещу заповед на органа по назначаването за отмяна на заповед за обявяване на конкурса и е прекратено производството по делото поради липса на правен интерес от оспорването. Така постановеното определение е отменено с определение №10347/07.10.2015 г. по адм.дело №10295/2015 г. на ВАС, пето отделение със следните доводи – оспорената заповед, отменя заповедта за обявяване на конкурса поради нецелесъобразност на обявяването на конкурса два месеца след края на срока за подаване на документи и не е на нито едно от предвидените в ЗДСл. и Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители основания – липса на кандидати или неправилно класиране на кандидати. По делото липсват доказателства за етапа, до който е стигнал конкурса, поради което изводите за липса на правен интерес за жалбоподателя са необосновани. Той би имал такъв, в случай на проведен



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

конкурс и класиране на първо място, когато съгласно чл.10, ал.4 ЗДСл. органът по назначаването е задължен да го назначи.

С определение №4793/11.07.2017 г. по адм.дело №6325/2017 г. на Административен съд – София – град е оставена без разглеждане жалба на държавен служител срещу заповед за провеждане на конкурентен подбор за повишаване в длъжност и мълчалив отказ за допускане на жалбоподателя до допускане до участие в конкурентния подбор от органа по назначаването поради липса на правен интерес. Жалбоподателят е оспорил условието в заповедта участниците в конкурентния подбор да заемат непосредствено по – ниската длъжност, която жалбоподателят не заема и като такъв не е негов адресат. Заповедта е с вътрешно служебен характер. Изложени са доводи, че освен това преценката на органа по назначаването е и израз на оперативна самостоятелност, неподлежаща на съдебен контрол, а отделно от това независимо от прекратителния диспозитив има и мотиви по същество на спора – а именно, че заповедта е съобразена с чл.36 ЗДСл и чл.25, ал.1 НУРОИСДА.

С определение №501/04.09.2017 г. по адм.дело №225/2017 г. на Административен съд – Шумен е оставена без разглеждане на основание чл.159, т.1 АПК жалба на държавен служител против мълчалив отказ на органа по назначаването по заявлението му да го възстанови по реда на чл.122 ЗДСл на заеманата длъжност преди незаконното уволнение, което е отменено по съдебен ред. Съдът е приел, че липсва формиран мълчалив отказ – годен за обжалване административен акт, доколкото в срока по чл.122 ЗДСл органът по назначаването е издал изрична заповед с всички реквизити по чл.11 ЗДСл, а отказът на жалбоподателя да я получи е ирелевантен за предмета на спора.

С определение №666/18.01.2017 г. по адм.дело №13941/2016 г. на ВАС, пето отделение е отменено определение от 01.11.2016 г. по адм.дело №5867/2016 г. на АССГ и е върнато делото за произнасяне по същество на жалба на държавен служител срещу заповед за преназначаването му на друга



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

длъжност и заповед за определяне на възнаграждението му на новата длъжност. ВАС е изложил мотиви, че АССГ неправилно е приел, че по отношение на първата заповед за жалбоподателката липсва правен интерес от обжалването и а по отношение на втората – че се касае за имуществен спор, който следва да бъде решен от общите съдилища. ВАС е посочил, че съгласно чл.124, ал.1 от ЗДСл. споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения са подсъдни на административните съдилища или ВАС, като и двете заповеди са елемент от изменение на съдържанието на служебното правоотношение. Неправилно АССГ е приел също така, че изменението на служебното правоотношение на основание чл.82 от ЗДСл е въпрос по целесъобразност, който не подлежи на съдебен контрол. Предмет на съдебен контрол са наличието или липсата на предпоставките за изменение на служебното правоотношение на посоченото правно основание. По отношение на трудовото възнаграждение предметът на съдебен контрол обхваща проверката дали размерът му е определен в рамките между минималния и максималния нормативно определен размер за съответната длъжност. Прието е, че жалбоподателката има пряк и непосредствен правен интерес от обжалването и на двете заповеди.

Според определение № 2184/26.02.2015 г. по адм.дело №9129/2014 г. на ВАС, пето отделение и оставилото го в сила определение №8784/16.07.2015 г. по адм.дело №3779/2015 г. на ВАС, петчленен състав на втора колегия жалбата на държавен служител срещу формуляр за корекция на годишната оценка за изпълнение на длъжността е недопустима на основание чл.159, т.1 АПК. Оспореният формуляр не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 АПК. Оценяването на изпълнението на длъжността на държавния служител се извършва от оценяващ ръководител с предвидена възможност контролиращият ръководител да потвърди или измени определената от оценяващия ръководител годишна оценка. Целта на оценяването е да създаде условия за ефективно управление на изпълнението на административното звено и да оцени приноса на всеки служител за постигане на служебните цели, като



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

същевременно не засяга правата на държавните служители, регламентирани в чл.38 – 43 ЗДСл. Засягането на правата на служителя би настъпило с издаване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение при условията на чл.107, ал.2 ЗДСл – поради получена възможно най – ниска годишна оценка на изпълнение на длъжността. В този случай обаче оценката, като част от производството по издаване на заповедта, не представлява индивидуален административен акт и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол съгласно чл.21, ал.5 АПК. Оспорената в настоящето производство оценка не е възможно най – ниската, поради което не би могла да доведе до постановяване на такава заповед, тоест тази оценка не е част от административното производство. Ето защо и по аргумент за по – силното основание от чл.21, ал.5 АПК същата не подлежи на съдебен контрол. Подобни доводи се съдържат и в определение №1203822.02.2018 г. по адм.дело №1889/2018 г. на АССГ и определение №1615/12.03.2018 г. по адм.дело №2325/2018 г. на АССГ.

Идентична е и преценката за недопустимост на жалбата на основание чл.159, т.1 АПК на държавен служител срещу протокол за тримесечна оценка за определяне на допълнително възнаграждение за постигнати резултати в НАП по определение №11977/10.10.2017 г. по адм.дело №10967/2017 г. на ВАС, пето отделение, оставящо в сила определение №5502/07.08.2017 г. по адм.дело №8483/2017 г. на АССГ.

С определение №14375/27.11.2017 г. по адм.дело №1186/2017 г. на ВАС, пето отделение е отменено определение №5535/08.08.2017 г. по адм.дело №8087/2017 г. на АССГ. ВАС е приел за неправилна преценката на АССГ за недопустимост на основание чл.159, т.1 АПК на жалбата на държавен служител в НАП срещу заповед на изпълнителния директор на НАП са определени възнаграждения за постигнати резултати за тримесечие на служители на НАП. ВАС е приел, че се касае за спор за допълнително възнаграждение по смисъла на чл.67, ал.7, т.5 ЗДСл., което е спор по смисъла



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на чл.124 ЗДСл. Заповедта има характер на индивидуален административен акт и подлежи на оспорване по реда на АПК.

С определение №14502/29.11.2017 г. по адм.дело №13142/2017 г. на ВАС, пето отделение е оставено в сила определение №4709/10.07.2017 г. по адм.дело № 5008/2017 г. по описа на АССГ. ВАС е посочил, че жалбата на държавна служителка в НАП против мълчалив отказ на директора на ТД на НАП – София да и бъде начислено допълнително възнаграждение за процесното тримесечие правилно е преценена от АС като недопустима поради липса на годем за оспорване административен акт. За административния орган няма задължение да се произнесе по направеното искане за начисляване и изплащане на допълнително възнаграждение за постигнати резултати, тъй като липсва и субективно право за оспорващата да получи допълнително възнаграждение за постигнати резултати по смисъла на чл.67, ал.8 вр. ал.7, т.5 от ЗДСл. Визираното право за оспорващата в случая не е възникнало предвид разпоредбата на чл.35, ал.1 от Вътрешните правила за работна заплата и неоспорената оценка 5 пред контролиращия ръководител по реда на чл.34, ал.3 от вътрешните правила.

В определение № 10691/27.08.2018 г. по адм.дело №9213/2018 г. на ВАС, пето отделение е приета за недопустима на основание чл.159, т.1 АПК жалба на бивша държавна служителка срещу мълчалив отказ на органа по назначаването да ѝ изплати допълнително възнаграждение за постигнати резултати за тримесечие, през което е заемала длъжността. ВАС е посочил, че за органа липсва нормативно вменено задължение за произнасяне по заявлението, поради което не е формиран и мълчалив отказ. Касае се за имущественоправен спор, който съгласно чл.125 ЗДСл е подсъден на общите съдилища, поради което жалбата е оставена без разглеждане, прекратено е производството и делото е изпратено на съответния районен съд по подсъдност.

С определение №5030/05.05.2015 г по адм.дело №12064/2014 г. на ВАС, пето отделение е оставена без разглеждане жалбата на държавна



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

служителка, заемала длъжността „главен юрисконсулт“ в закрыта администрация срещу заповедта за преназначаването ѝ на основание чл.87а ЗДСл на длъжност „държавен експерт“ в друга администрация. Съдът е приел, че са налице основанията на чл.159, т.1 и т.4 от АПК за недопустимост на жалбата. Според чл.87а от ЗДСл при преобразуване на администрация, при преминаване на дейност от една администрация в друга, както и при преминаване на дейност от закрыта администрация в друга, служебното правоотношение на държавния служител не се прекратява. Следователно нормата предвижда запазване на служебното правоотношение, а не на заеманата длъжност. В случая посочената разпоредба е благоприятна за жалбоподателката, поради което за същата не е налице правен интерес от оспорването ѝ. Преценката на органа по назначаването на кои длъжности да преназначи служителите е изцяло по целесъобразност и на подлежи на съдебен контрол, тъй като в рамките на нормативно определената численост на администрацията при увеличаване на щатните бройки и предвид необходимостта от разпределяне на задълженията между отделните дирекции органът по назначаването по целесъобразност преназначава служителите на закрытата администрация, като при липса на подходяща свободна длъжност същият би могъл да прекрати служебното правоотношение на служителя от закрытата администрация по реда на чл.106, ал.1, т.2 ЗДСл, който акт би засегнал правата на служителя. Определението е оставено в сила с определение № 8388/07.07.2015 т. по адм. дело № 7183/2015 г. на петчленен състав на ВАС. Към мотивите на тричленния състав е допълнено, че в случая преценката по целесъобразност на каква длъжност да се преназначи жалбоподателката е направена с оглед структурата в администрацията, числеността и нуждите на отделните дирекции, поради което преназначаването при по - неблагоприятни условия (например за новата длъжност е определен по - нисък размер на основната месечна заплата), не обосновава правото на жалба срещу заповедта. Изразено е и съгласие с съгласие на служителя за преназначаване, е неприложима, тъй като се отнася само за рамките на една и съща администрация.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

С определение №74/22.04.2014 г. по адм.дело №25/2014 г. на Административен съд – Видин на основание чл.159, т.1 и т.4 от АПК е оставена без разглеждане жалба на държавна служителка срещу заповед на органа по назначаването за промени в състава на дисциплинарния съвет по чл.95 ЗДСл в съответна администрация. Посочено е, че заповедта няма характер на индивидуален административен акт и не засяга права и не създава задължения за жалбоподателката. В поредица от определения са прекратени на основание чл.159, т.1 АПК производствата по жалби на държавни служители срещу различни заповеди, представляващи отделни етапи от дисциплинарното производство, които са различни от акта, с който приключва дисциплинарно производство по отношение на държавния служител. Например : определение №6703/28.11.2016 г. по адм.дело №11616/2016 г. на Административен съд – София – град и определение №6703/28.11.2016 г. по адм.дело №11616/2016 г. по описа на АССГ,второто оставено в сила с определение №273/11.01.2017 г. по адм.дело №129/201г. на ВАС, пето отделение, с които са оставени без разглеждане жалби на държавни служителки срещу заповед за образуване на дисциплинарно дело и свикване на дисциплинарен съвет; определение №14311/24.11.2017 г. по адм.дело №12735/2017 г. по адм.дело №12735/2017 г. на ВАС, пето отделение, оставящо без разглеждане жалба на държавна служителка срещу заповед на органа по назначаването за обединяване на две дисциплинарни дела срещу нея. Мотивите са сходни – предвид дефиницията на чл.21, ал.5 АПК не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, които са част от производство по издаване на индивидуален административен акт ( заповед за налагане на дисциплинарно наказание или заповед за прекратяване на дисциплинарно производство), съответно жалбите срещу тях са недопустими поради липса на предмет – годен за обжалване административен акт.

Изготвила:

Анна Димитрова, съдия във ВАС



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

**Изложение на анализ**  
**на експерт Анна Димитрова**  
**по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху**  
**актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено**  
**право на справедлив процес“.**

Дейност 2 „Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на съдебната практика на административните съдилища и Върховния административен съд по отношение ефективния съдебен контрол и правото на достъп до съд“

**Анализ на съдебната практика на Върховния административен съд и**  
**административните съдилища по Закона за ветеринарно –**  
**медицинската дейност (ЗВМД)**

Анализът на селектираната съдебна практика по ЗВМД за периода 2014 г. -2018 г. по проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес.“ ще бъде извършена по текстове на закона, породили проблем с преценката дали е налице годеен за обжалване административен акт и дали жалбоподателят има правен интерес от оспорване на административния акт.

Разпоредбата на чл.35, ал.1 ЗВМД урежда хипотези на заличаване на регистрацията на ветеринарно – медицинско заведение, а чл.35, ал.2 ЗВМД – заличаване от регистъра на ветеринарен лекар, упражняващ ветеринарно – медицинска практика във на ветеринарно – медицинско заведение. С определение №2605/03.12.2015 г. по адм.дело №1491/2015 г. на Административен съд – Пловдив е оставена без разглеждане жалба на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

едноличен търговец, собственик на ветеринарна амбулатория, срещу заповед на и.д. Директор на Областна дирекция по безопасност, с която на основание чл.35, ал.2 ЗВМД е заличен ветеринарен лекар като управител и практикуващ във ветеринарната амбулатория, собственост на жалбоподателя. Мотивите на АС са, че обжалваният акт е вътрешнослужебен акт по смисъла на чл.21, ал.5 АПК, част от производство по изпълнение на влязъл в сила административен акт (решение на Комисията по контрол и професионална етика). Освен това обжалваната заповед засяга единствено правата и интересите на ветеринарния лекар, не и на собственика на ветеринарната амбулатория. Определението е отменено с определение №1084/03.02.2016 г. по адм.дело №738/2016 г. на Върховния административен съд, пето отделение и делото е върнато на административния съд за продължаване на процесуалните действия. ВАС е приел, че определението е неправилно, тъй като заповедта е актът, засягащ права и интереси и подлежи на обжалване. Приел е, че deregистрацията на управителя на ветеринарната амбулатория като ветеринарен лекар засяга интересите на собственика предвид специфичните изисквания на чл.27, ал.2 ЗВМД към управителите на ветеринарно - медицински заведения – а именно такива могат да бъдат само ветеринарни лекари с професионален опит най – малко три години.

С определение №249/11.08.2015 г. по адм.дело №125/2015 г. на Административен съд – Ямбол е оставена без разглеждане жалба на дружество срещу заповед на директора на ОДБХ за извършване на клане на птици – кокошки и преработване на яйца за инкубация, собственост на жалбоподателя, издадена на основание чл.126, ал.3 и чл.140, ал.1, т.1 ЗВМД. Мотивите на АС са, че заповедите, издадени на основание чл.140, ал.1 ЗВМД са елемент от производство по обезщетяване, поради което не подлежат на самостоятелен съдебен контрол. С определение №10642/14.10.2015 г. по адм.дело №10379/2015 г. на ВАС, пето отделение е отменено определението на АС и делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия. ВАС е посочил, че оспорената заповед е наложена принудителна административна мярка, на основание чл.126, ал.3 ЗВМД, същата подлежи на



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

самостоятелен съдебен контрол и не е елемент от процедурата по обезщетяване. Посочил е, че двата акта – за налагане на ПАМ и за обезщетяване са различни и всеки от тях подлежи на самостоятелен съдебен контрол.

Разпоредбата на чл.147 ЗВМД урежда обезщетяването на собствениците на умъртвени животни и / или унищожени продукти, суровини, храни от животински произход в определени хипотези. С определение от 18.04.2018 г. по адм.дело №373/2017 г. на административен съд – Хасково е оставена без разглеждане жалба на дружество – собственик на унищожени оплодени яйца против частта от заповедта на директора на ОДБХ - Хасково, определяща размера на обезщетението за унищожените оплодени яйца. АС е изложил мотиви, че съгласно чл.147, ал.6 ЗВМД подлежат на обжалване само заповедите по чл.147, ал.5 ЗВМД – само когато производство по обезщетяване е прекратено, но не и когато е определено обезщетение. С определение № 10493/10.08.2018 г. по адм.дело №6114/2018 г. на ВАС, пето отделение е отменено определението на АС – Хасково и делото е върнато на административния съд за продължаване на процесуалните действия. ВАС е приел, че определението е неправилно, тъй като липсва изрична законова норма, изключваща този акт от съдебен контрол, поради което и на основание чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България заповедта подлежи на съдебна проверка. Предвид отпускането на по – малка сума за обезщетяване от претендираната от дружеството, заповедта засяга правата и интересите му и жалбата е допустима.

С определение № 7687/05.06.2014 г. по адм.дело №6393/2014 г. на ВАС, пето отделение е оставено в сила определение на АССГ №1127/06.03.2014 г. по адм.дело №2202/2014 г. В двете определения е прието, че жалбата на фондацията – жалбоподател е недопустима на основание чл.159, т.1 АПК – поради липса на годен за обжалване административен акт. Фондацията е твърдяла, че обжалва мълчалив отказ по нейно искане. Първоинстанционният и касационният съд са приели, че се



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.  
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“  
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

касае за сигнал до административния орган за допуснати закононарушения, поради което не е формиран мълчалив отказ по заявлението на фондацията с искане за заличаване на регистрацията на животновъден обект на основание чл.138, ал.1, т.2 ЗВМД. ВАС е изложил мотиви, че субектът, сезирал административния орган не притежава право да му бъде издаден искания от него административен акт, поради което непознаването няма характер на мълчалив отказ.

В практиката на административните съдилища и ВАС през периода 2014 г. -2018 г. се наблюдават няколко определяния за оставяне на жалби на неправителствени организации с природозащитна насоченост без разглеждане и прекратяване на производство на основание чл.159, т.1 АПК, по които има сходство в предмета на жалбите – насочени са срещу части от правилниците за посещения в приюти за животни, съдържащи забрани. В определение №1258/23.02.2017 г. по адм.дело №12375/2016 г. по описа на Административен съд – София – град, определение № 5114/19.09.2016 г. по адм.дело №7683/2016 г. по описа на Административен съд – София – град и оставилото го в сила определение №12155/10.11.2016 г. по адм.дело №1224/2016 г. на ВАС, пето отделение е посочено, че оспореният акт има характер на вътрешноведомствен акт, издаден на основание разпоредба на подзаконен нормативен акт – чл.127, ал.1 от Наредба №41/10.12.2018 г. за изискванията към обекти, в които се отглеждат, развъждат и/или предлагат домашни любимци с цел търговия, към пансиони и приюти за животни. Оспорените правила са адресирани само до работещите и посетителите в приюта, поради което жалбата е недопустима поради липса на годен за обжалване административен акт.

Изготвил:

Анна Димитрова, съдия във ВАС