



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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 Николай Гунчев
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 (ВАС) и административните съдилища (АС) по Закона за закрила на детето (ЗЗДет)

Анализът на селектираната съдебна практика по Закона за закрила на детето 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 годеж за обжалване административен акт и/или поради липса на правен интерес от оспорване на административния акт.

За целите на изследването ще бъдат посочени два от малкото примери в тази насока.

С определение № 5957 от 12.12.2014 г. по административно дело № 11591/2014 г. на Административен съд – София-град (АССГ) на основание чл. 159, т. 4 АПК е оставена без разглеждане жалбата на приеман родител срещу заповед № ЗД-РД-16-72 от 10.10.2014 г. на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ – Слатина и производството по делото е прекратено. С оспорената заповед е било наредено ползването на социална



*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.*

услуга „Подготовка на дете за международно осиновяване“ за посоченото в нея дете, настанено за отглеждане при професионалното приемно семейство на жалбоподателката, към Екипа по приемна грижа при Фондация „За нашите деца“, за срок от един календарен месец. За да постанови акта си първоинстанционният съд е приел, че сезиралата го жалба е недопустима поради липса на правен интерес за оспорващата.

Определението е оставено в сила с определение № 1002/28.01.2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, по административно дело № 857/2015 г. Решаващият съдебен състав е приел за правилен извода на първоинстанционния съд за липса у приемния родител на правен интерес от обжалване на процесната заповед, тъй като нейният адресат е детето, а не приемният родител. Правото да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чийто права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения.

С определение № 1387 от 21.03.2014 г. по административно дело № 825/2014 г. на Административен съд – София-град е оставил без разглеждане жалбата на физическо лице срещу мълчалив отказ за разглеждане на оспорване на социален доклад изх. № ЗД-11/373 от 30.10.2013 г. за посоченото в доклада дете, пред по-горестоящия административен орган, и писмо изх. № ЗД-94СС/68 от 15.11.2013 г. на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ – Слатина, гр. София, и е прекратил производството по делото на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 от АПК – актът не подлежи на оспорване и липса на правен интерес от оспорването.

Определението е оставено в сила с определение № 7489/03.06.2014 г. на Върховния административен съд, шесто отделение по административно дело № 5953/2014 г. В мотивите е възприета тезата на първоинстанционния съд, че не е налице индивидуален административен акт, който може да бъде предмет на съдебен контрол за законосъобразност. Социалният доклад е предназначен да послужи по гражданско дело № 3428/2013 г. по описа на Софийски градски съд, въззивно гражданско отделение, брачен състав. Такъв доклад по смисъла на чл. 15, ал. 6 от Закона за закрила на детето (ЗЗДет.) се издава при бракоразводно дело, във връзка с родителските права след развода (чл. 59, ал. 6 от Семейния кодекс), като съдът или административният орган уведомяват Дирекция „Социално подпомагане“ по настоящият адрес на детето, която от своя страна изпраща представител, който изразява становище, а при невъзможност изготвя доклад. Социалният доклад не е административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК, тъй като липсва



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

властническо волеизявление, с което да се засягат права или задължения или да се накърняват такива права и законни интереси. С оглед изложеното, а и при липса на изрично въведено в закона изискване, този социален доклад не подлежи на обжалване, тъй като единствено се установяват факти как се отглежда детето при родителя, с който живее. Гражданският съд, който разглежда бракоразводното дело, е този, който приема или не приема становището, изразено в социалния доклад. Актовете на органите по закрила на детето, които подлежат на обжалване по реда на АПК, са посочени в чл. 17а, чл. 27 и чл. 43е от ЗЗДет. Освен това, адресат на процесния социален доклад не е жалбоподателя, а той е адресат само на оспореното в първоинстанционното производство писмо, което от своя страна има само уведомителен характер, но не поражда права и задължения, както и не засяга такива права и законни интереси. За обоснован е приет и изводът на първоинстанционния съд по отношение на липсата на правен интерес от оспорване, поради това, че не съществува административно правоотношение, което да обуславя годен за обжалване предмет, подлежащ на съдебен контрол. Правото на оспорване е дадено в защита на субективните материални права, пряко засегнати от административния акт, какъвто в случая липсва и по отношение на социалния доклад, и по отношение на оспореното писмо. Правният интерес, който жалбоподателят е заявил, е косвен интерес, който би могъл да се прояви след постановяване на решение от гражданския съд.

Изготвил:

Николай Гунчев, 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 Николай Гунчев
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 здравното осигуряване (ЗЗО) и Закона за здравето (ЗЗдр)

Анализът на селектираната съдебна практика по тези закони и свързаната с тях подзаконова нормативна уредба 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.“ се извърши по разпоредби, породили проблем с преценката дали е налице годен за обжалване административен акт и дали жалбоподателят има правен интерес от оспорване на административния акт. Този анализ сочи на значителен брой съдебни актове по същество на спора и неголям брой съдебни актове (основно в практиката на административните съдилища в Перник и в Благоевград), с които са оставяни жалби без разглеждане и е прекратено производството поради липса на годен 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.



*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 № 237/11.09.2017 г., постановено по административно дело № 237/2017 г. по описа на Административен съд – Перник, съдът е оставил без разглеждане жалбата на управителя на Специализирана болница за активно лечение по кардиология „Свети Георги – Перник“ ООД против заповед № РД-09-353 от 18.04.2017 г. на директора на Районна здравноосигурителна каса (РЗОК) – Перник, с която на основание чл. 20, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), съставен протокол № 175/16.03.2017 г. от извършена проверка на лечебното заведение на основание заповед № РД-09-251/14.03.2017 г. на директора на РЗОК – Перник и решение № 19/04.04.2017 г. на Арбитражна комисия, сформирана със заповед № РД-18-03-14/17.03.2017 г. на директора на РЗОК – Перник, е наредено да не се заплаща отчетен случай по клинична пътека (КП) № 25 „Диагностика и лечение на нестабилна форма на ангина пекторис с инвазивно изследване“ – ИЗ № 151/2017 г., на лечебното заведение на основание чл. 212, ал. 1, предложение първо от решение № РД-НС-04-24-1 от 29.03.2016 г. на Надзорния съвет на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Предмет на съдебен контрол е била заповед, с която директорът на РЗОК – Перник е разпоредил отчетен случай по КП № 25 да не се заплаща. Тази заповед е издадена след извършен предварителен контрол, т.е. контрол преди заплащане, какъвто е допустим с оглед разпоредбата на чл. 72, ал. 5 ЗЗО. По отношение на констатациите от този контрол законодателят не е разписал процедура, която да приключи с краен индивидуален административен акт, нито е предвидил издаването на изричен индивидуален административен акт, поради което е прието, че липсва предмет, а жалбоподателят разполага с друг ред на защита. За да отрече правото на съдебно оспорване на жалбоподателя с прекратителното определение, Административен съд – Перник е приел, че заповед № РД-09-353 от 18.04.2017 г. на директора на РЗОК – Перник не подлежи на обжалване по съдебен ред, съгласно разпоредбата на чл. 72, ал. 4 ЗЗО, тъй като законодателят не е предвидил процедура съгласно ЗЗО, решение № РД-НС-04-24-1 от 29.03.2016 г. на Надзорния съвет на НЗОК и НРД, която да приключи с краен индивидуален административен акт. Развити са доводи, че производството по чл. 76 ЗЗО не е приложимо в конкретния случай, а заповедта притежава характер на известие по смисъла на чл. 17, ал. 10 от Методиката за остойностяване на дейности в болничната медицинска помощ, респ. известие по чл. 217, ал. 10 от решение № РД-НС-04-24-1 от 29.03.2016 г. на Надзорния съвет на НЗОК. Прието е, че макар и въпросната заповед да притежава всички реквизити на индивидуален административен акт съгл. чл.



*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.*

59, ал. 2 АПК, то отношенията между страните по делото са финансови и същите следва да се уреждат по общия исков ред. От изложеното съдът е достигнал до извода, че не е налице годин за обжалване административен акт и на основание чл. 159, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) оставил жалбата без разглеждане, като недопустима, и е прекратил производството по делото.

Определение № 237 от 11.09.2017 г., постановено по административно дело № 237/2017 г. по описа на АС – Перник, е обжалвано и е отменено с определение № 14599 от 29.11.2017 г. на Върховния административен съд, шесто отделение по административно дело № 12374/2017 г. Тричленният съдебен състав е приел частната жалба за основателна, а оспореното определение за неправилно. В мотивите си върховните съдии са посочили, че заповед № РД-09-251/14.03.2017 г. на директора на РЗОК – Перник, с която е наредено да бъде извършена тематична проверка на болничното заведение за оказана медицинска помощ на ЗОЛ с ИЗ № 151 за дейност месец март 2017 г., е на основание чл. 72, ал. 2 и ал. 5 ЗЗО и чл. 242, чл. 244, ал. 1 и ал. 2 и чл. 248, ал. 3 от решение № РД-НС-04-24-1 от 29.03.2016 г. на НС на НЗОК, като е посочено, че се прилагат условията и реда за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8 ЗЗО. Решение № 19/04.04.2017 г. на Арбитражна комисия е взето съгласно чл. 75 ЗЗО, с което са потвърдени констатациите, отразени в протокол № 175/16.03.2017 г. Оспорената заповед е издадена вследствие на процедурата, описана по-горе, и на основание чл. 212, ал. 1 от решение № РД-НС-04-24-1 от 29.03.2016 г. на Надзорния съвет на НЗОК, прието на основание чл. 54, ал. 9 и чл. 59, ал. 6 ЗЗО, с което се определят условията, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, реда за сключване на договори с тях и други условия по чл. 55, ал. 2, т. 2, 3, 3а, 4, 5, 6, 6а и 7 ЗЗО. Горното решение разписва изрична процедура за условията и реда за контрол за изпълнение на договорите за оказване на медицинска помощ, която завършва с индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Процесната заповед носи белезите на индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21 АПК - материализира едностранно волеизявление на овластен по силата на закона административен орган, с което непосредствено се засягат законни интереси на изпълнителя - жалбоподател. С решенията си Върховният административен съд многократно се е произнасял по въпроса за характера на индивидуалните договори, сключвани между Националната здравноосигурителна каса и изпълнителите на медицинска помощ. Прието е, че договорите не са гражданскоправни по своето естество, тъй като не 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.*

сключват по взаимно съгласие между равнопоставени лица. С подписването на индивидуалния договор с РЗОК лечебното заведение придобива статут на изпълнител на медицинска помощ на задължително здравноосигурените лица с присъщите на този статут взаимосвързани права и задължения. Създаденото правоотношение между държавен орган, натоварен с властнически правомощия, и лечебно заведение със самостоятелен правен статут, се регулира от административното право. Отказът за заплащане на отчетен случай по клинична пътека засяга неблагоприятно правата и интересите на изпълнителя на медицинска помощ, поради което за него е налице правен интерес от търсената защита по съдебен ред. Процесуалното му право на жалба е гарантирано от чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България, установяващ принципа за съдебен контрол за законност върху всички административни актове, освен изрично посочените в закона. За пълнота следва се посочи, че в самата заповед е посочено, че същата подлежи на обжалване в 14-дневен срок от получаването ѝ по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Предвид изложеното определението на Административен съд – Перник е било отменено, а делото върнато на същия състав на съда за продължаване на съдопроизводствените действия с постановяване на акт по същество.

В практиката на Благоевградския административен съд са установени редица случаи на недопустим съдебен контрол на актове на администрацията по ЗЗО. Част от тях касаят жалби против заповед на директора на РЗОК - Благоевград по чл. 72, ал. 2 от ЗЗО.

Типичен пример е определение № 43/14.01.2015 г., постановено по административно дело № 929 по описа на Административен съд – Благоевград за 2014 г., обжалвано и оставено в сила с определение № 2365/05.03.2015 г., постановено по административно дело № 2047 по описа на Върховния административен съд за 2015 г.

С посоченото определение на първоинстанционния съд на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставена без разглеждане жалбата на лечебно заведение за болнична помощ против заповед № РД-09-1238 от 03.11.2014 г. на директора на РЗОК – Благоевград и е прекратено производството по делото. За да постанови този резултат, съдът е изложил съображения, че оспореният акт няма белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК и не е сред посочените в чл. 128, ал. 1 АПК. Прието е, че заповедта представлява част от процедурата по издаване на индивидуален административен акт и създава права и задължения на длъжностни лица, подчинени на органа, издал акта. Първоинстанционният съд е обосновал



*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.*

извода, че в резултат на тази заповед е разпоредено извършване на финансова проверка на жалбоподателя, като резултатите от проверката се обективират в констативен протокол, и в случай, че бъдат открити нарушения на ЗЗО, се издава наказателно постановление, което би могло да се обжалва по реда на ЗАНН. С оспорването на наказателното постановление се проверява и законосъобразността на процесната заповед. Предвид изложеното решаващият съдебен състав е извел краен правен извод за недопустимост на жалбата срещу заповедта на директора на РЗОК – Благоевград, с която е наредено да бъде извършена финансова проверка на болничното заведение съвместно със служители на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), поради това, че не подлежи на самостоятелен контрол за законосъобразност, тъй като не засяга правната сфера на жалбоподателя.

Частната жалба на лечебното заведение срещу този съдебен акт не е уважена от сезирания с нея тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд. С постановеното от него определение 2365 от 05.03.2015 г. по административно дело № 2047/2015 г. е оставено в сила прекратителното определение на първоинстанционния съд. Върховните съдии са посочили, че със заповедта с правно основание чл. 72, ал. 2 ЗЗО се поставя началото на контролно финансово производство по раздел X на глава II от ЗЗО, поради което тя попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 АПК, като волеизявление, което не е индивидуален административен акт. Оспорената заповед не представлява изрично едностранно властническо волеизявление на административен орган в рамките на нормативно определената му компетентност, с което да се засягат непосредствено права и законни интереси на отделни граждани и организации. Предвид това заповедта се явява само част от производство по издаване на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 5 АПК. След като е необходимо издаването на друг последващ, финализиращ акт, то издаденият няма смисъла и обема на административен акт, годен за съдебно оспорване. Съдебен контрол върху такъв акт е възможен единствено в производство по оспорване на крайния индивидуален административен акт, който би могъл да бъде: при установено нарушение по ЗЗО – наказателно постановление, а при получаване на суми без правно основание, които не са свързани с нарушение на този закон – писмена покана. Предвид изложеното обосновано съдът е приел, че не се касае за индивидуален административен акт, по отношение на който е възможно осъществяване на самостоятелен съдебен контрол за законосъобразност, поради наличието на приложното поле на чл. 21, ал. 5



*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.*

АПК. Тезата на жалбоподателя повереник за характера на заповедта е неиздържана с оглед възприетото законодателно разрешение, и съответно процесната заповед не може да обуслови предмет на спора, подведомствен на административните съдилища. То е част от производство по издаване на наказателно постановление или писмена покана, в случай, че при финансовата проверка бъдат установени нарушения и според изключващата норма на чл. 21, ал. 5 АПК не е индивидуален административен акт и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол по реда на административното правосъдие. Освен това заповедта по чл. 72, ал. 2 ЗЗО, с която се поставя началото на контролното финансово производство по този закон, създава права и задължения единствено за поименно посочените в нея финансови инспектори и поради това представлява процесуален по своята същност акт по чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, по отношение на който този кодекс не се прилага.

В същия смисъл по идентични казуси са и: определение № 78/21.01.2015 г., постановено по административно дело № 927 по описа на Административен съд – Благоевград за 2014 г., обжалвано и оставено в сила с определение № 3033/18.03.2015 г., поставено по административно дело № 2429/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение; определение № 61/16.01.2015 г. по административно дело № 928/2014 г. на Административен съд – Благоевград за 2014 г., обжалвано и оставено в сила с определение № 3178/23.03.2015 г. по административно дело № 1755/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение; определение № 81/21.01.2015 г. по административно дело № 926/2014 г. на Административен съд – Благоевград, обжалвано и оставено в сила с определение № 3440/26.03.2015 г. по административно дело № 2428/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение.

В същия съдебен район се забелязват и друга серия дела, по които са установени случаи на обжалване на неподлежащи на съдебен контрол актове. Характерен пример са производствата, образувани по жалби на лечебно заведение за болнична помощ против известие по чл. 17, ал. 10, предложение първо от Методика за заплащане на дейностите в болничната медицинска помощ.

По едно от тях с определение № 172 от 11.02.2016 г., постановено по административно дело № 64/2016 г. по описа на Административен съд – Благоевград, на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставена без разглеждане жалбата на лечебно заведение против писмо изх. № 29 02-23 от 11.01.2016 г. на директора на Районна здравноосигурителна каса – Благоевград, като е прието, че писмото не представлява индивидуален административен акт по



*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.*

смисъла на чл. 21 АПК. От съдържанието му е установено, че след проверка на отчетената през месец декември 2015 г. болнична помощ от лечебните заведения, сключили договор с НЗОК, в Интегрираната информационна система на Касата са констатирани два случая, при които пациенти, лекувани от жалбоподателя, са били хоспитализирани отново в други лечебни заведения в срок, по-малък от 30 дни. Цитирана е разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от Методика за заплащане на дейностите в болничната медицинска помощ, съставляваща приложение № 2Б към Постановление № 57 на МС от 16.03.2015 г. за приемане на методики за остойностяване и за заплащане на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от Закона за здравното осигуряване. Съгласно този текст, когато в срок до 30 дни от дехоспитализацията на пациента се наложи нова хоспитализация по същата КП в същото или в друго лечебно заведение, НЗОК заплаща само един от случаите по КП след провеждане на проверка, освен ако в КП е предвидено друго. В тази връзка жалбоподателят по първоначалното дело е бил уведомен, че в тридневен срок трябва да представи кредитни известия и отрицателни спецификации за тези дейности, за да се извърши плащане за месец декември. Освен това на изпълнителя на медицинска помощ е заявено, че за всеки от случаите ще му бъде извършена проверка.

Определението е било обжалвано и е оставено в сила с определение № 3809/04.04.2016 г. по административно дело № 3146/2016 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. Решаващият съдебен състав е анализирал обсъжданата методика, като е посочил, че с чл. 2 от Постановление № 57 на МС от 16.03.2015 г. за приемане на методики за остойностяване и за заплащане на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от Закона за здравното осигуряване са приети Методика за остойностяване на дейностите в болничната медицинска помощ съгласно приложение № 2А и Методика за заплащане на дейностите в болничната медицинска помощ съгласно приложение № 2Б. В последното приложение е уреден и начина, по който се процедира при плащания. Според чл. 17, ал. 10, предложение първо от Методика за заплащане на дейностите в болничната медицинска помощ, отчетената в ежедневно подадените електронни отчети дейност се обработва в информационната система на НЗОК. В предложението второ от същия текст е регламентиран реда за изпращане от РЗОК на изпълнителя на БМП на месечно известие, съдържащо отхвърлената от заплащане дейност, лекарствени продукти и/или медицински изделия, заплащани от НЗОК извън стойността на КП/КПр/Пр, и съответните основания за отхвърляне, което се извършва след окончателната обработка за календарен месец. В чл.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

17, ал. 11 изрично е посочено, че месечното известие по ал. 10 се подписва от директора на РЗОК или от упълномощено от него длъжностно лице с усъвършенстван електронен подпис (УЕП), съгласно чл. 13, ал. 2 от Закона за електронния документ и електронния подпис. В разпоредбата на чл. 17, ал. 14 от цитираната методика е казано, че възражения във връзка с ал. 10 се разглеждат и решават в съответната РЗОК. От съдържанието на писмо изх. № 29 02-23 от 11.01.2016 г. на директора на Районна здравноосигурителна каса - Благоевград във връзка с цитираната нормативна уредба се налага изводът, че обжалваното писмо по своята правна природа представлява известие по смисъла на чл. 17, ал. 10 от Методиката, а спорът между страните всъщност е свързан с изпълнението, респ. неизпълнението на сключения между тях договор за оказване на болнична помощ по клинични пътеки от 27.02.2015 г. Правилно първоинстанционният съд е приел, че не се касае до покана по чл. 76а ЗЗО, която по силата на ал. 4 от същия текст подлежи на обжалване по реда на АПК.

В същия смисъл по идентични казуси са и: определение № 651/05.05.2016 г. по административно дело № 135/2016 г. на Административен съд – Благоевград, обжалвано и оставено в сила с определение № 7824/28.06.2016 г. по административно дело № 6926/2016 г. на Върховния административен съд, шесто отделение; определение № 1286/28.07.2015 г. по административно дело № 530/2015 г. на Административен съд – Благоевград, обжалвано и оставено в сила с определение № 10202/05.10.2015 г. по административно дело № 10595/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение.

Изготвил:

Николай Гунчев, съдия във ВАС



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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 Николай Гунчев
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 дела, свързани с опазване на околната среда (Закон за опазване на околната среда /ЗООС/, Закон за биологичното разнообразие /ЗБР/, Закон за чистотата на атмосферния въздух /ЗЧАВ/, и т.н.)

Анализът на селектираната съдебна практика по т. нар. „екологични дела“ 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.“ е 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.

С определение № 1972/05.10.2018 г. по административно дело № 3006/2018 г. Пловдивският административен съд на основание чл. 159, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е оставил без разглеждане жалбата на физическо лице срещу решение № 293, взето с протокол № 13 от 26.07.2018 г. на Общински съвет – Пловдив, с което се приема „Програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Община Пловдив“ и „План за действие към същата за периода 2018 до 2023 година“. Със същото определение съдът е прекратил производството по делото, като е приел от една страна, че не е налице административен акт, подлежащ на оспорване по реда на АПК - индивидуален, общ или нормативен, а от друга, че не е налице и правен интерес от оспорването на посоченото в жалбата решение. Решението на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

Общинския съвет - Пловдив и приетите с него Програма и План за действие не съдържат властническо волеизявление, което да създава задължения, да предизвиква промяна в правната сфера на жалбоподателя, като не засяга непосредствено неговите права, свободи или законни интереси. То съставлява вътрешноведомствен акт и като такъв подлежи на оспорване само ако засяга права, свободи и законни интереси на граждани или юридически лица, съгласно чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, а с т. II на обжалваното решение се създават задължения само за кмета на община Пловдив, тъй като на него е възложено изпълнението на мерките по плана към програмата, съставляваща приложение към решението.

Така постановеното определение е оспорено пред Върховния административен съд /ВАС/, който с определение № 4407/25.03.2019 г., постановено по административно дело № 13504/2018 г. от тричленен състав от пето отделение на ВАС, го е отменил и върнал делото за ново разглеждане от друг състав на същия съд за извършване на съдопроизводствени действия от фазата на окомплектоване с административна преписка по чл. 152 от АПК. Върховните съдии са посочили, че първоинстанционният съд не е изискал административната преписка и не е приложил оспорения административен акт. Като се е произнесъл по делото с прекратително определение без да изиска преписката и без да е приложил към делото дори оспорения административен акт, съдът е допуснал съществено нарушение на съдопроизводствените правила. Преценката на допустимостта и основателността на оспорването първоинстанционният съд може да осъществи едва след окомплектоване на преписката.

При новото разглеждане с определение № 819/18.04.2019 г., постановено по административно дело № 903/2019 г. по описа на Административен съд - Пловдив, съдът отново на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата и е прекратил производството, като е приел, че решението на Общинския съвет - Пловдив и приетата с него Програма и План за действие не съдържат властническо волеизявление, което да създава задължения, да предизвиква промяна в правната сфера на жалбоподателя, като не засяга непосредствено неговите права, свободи или законни интереси, следователно за него липсва правен интерес от оспорване. Мерките за подобряване качеството на атмосферния въздух предвиждат задължения само за общински органи, служби и фирми, като в тази част програмата (която е с предимно аналитичен характер) е вътрешноведомствен акт, и мерките не засягат конкретно жалбоподателя.



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.

Определението е оставено в сила с определение № 9614/21.06.2019 г., постановено по административно дело № 6249/2019 г. по описа на Върховния административен съд. В мотивите му е посочено, че при правилно тълкуване на приложимите разпоредби относно характера на процесния акт първоинстанционният съд е достигнал до законосъобразния извод за наличие на предпоставките по чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК за оставяне жалбата без разглеждане и прекратяване на производството по делото. С решението на ОБС Пловдив, по реда на чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ), е приета разработена от кмета на община Пловдив програма за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми по чл. 6 ЗЧАВ в установените за целта срокове, които са задължителни за изпълнение. Програмата е неразделна част от общинската програма за околна среда по чл. 79 от Закона за опазване на околната среда. Наличието на годем за атакуване административен акт и на правен интерес са процесуални предпоставки за образуване на административно производство от категорията на абсолютните, а липсата им има за последица недопустимост на съдебното производство.

С определение № 1996/10.10.2018 г. по административно дело № 3070/2018 г. Пловдивският административен съд на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на Сдружение „За Земята - достъп до правосъдие“ срещу т. I от решение № 293, взето с протокол № 13 от 26.07.2018 г. на Общински съвет – Пловдив, с която се приема „Програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Община Пловдив“ и „План за действие към същата за периода 2018 до 2023 година“. Съдът е приел, че жалбата е насочена срещу акт, който не разкрива белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, нито общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК, нито нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 АПК. Решението на Общинския съвет - Пловдив и приетата с него Програма и План за действие не съставляват властническо волеизявление, което да създава задължения, да предизвиква промяна в правната сфера на жалбоподателя, като не засяга непосредствено негови права, свободи или законни интереси. Оспореното решение е прието на основание чл. 21 от Закона за местното самоуправление и местната администрация във връзка с чл. 27, ал. 1 от Закона за чистотата на атмосферния въздух (ЗЧАВ). С т. I от него е приета „Програма за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на Община Пловдив“ и „План за действие към същата за периода 2018 до 2023 година“, като в т. 1.2 от Програмата „Отговорни органи“, изпълнението ѝ е възложено на кмета на Община Пловдив, чрез създадения от него „Програмен съвет за оценка и управление на КАВ“.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.

Приетата с т. I от решението Програма е изготвена в съответствие с чл. 27, ал. 1 ЗЧАВ, предвиждащ, че в случаите, когато в даден район общата маса на емисиите довежда до превишаване нормите за вредни вещества /замърсители/ в атмосферния въздух и на нормите за отлагания, кметовете на общините разработват и общинските съвети приемат програми за намаляване нивата на замърсителите и за достигане на утвърдените норми по чл. 6 в установените за целта срокове, които са задължителни за изпълнение. Тези програми са неразделна част от общинските програми за околната среда по чл. 79 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Предвид така изложеното и решението на Общинския съвет, респективно неговата т. I, с приетите Програма и План за действие, съставлява вътрешноведомствен акт и като такъв подлежи на оспорване само ако засяга права, свободи и законни интереси на граждани или юридически лица, съгласно чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. В този контекст е посочено, че в т. II на процесното решение на общинския съвет се създават задължения единствено за кмета на Община Пловдив, тъй като на него е възложено изпълнението на мерките по плана към програмата, съставляваща приложение към решението. Извън горното, приетата програма няма пряк правопроменящ, правопрекратяващ или правопогасяващ ефект по отношение правата и законните интереси на жалбоподателя, независимо, че целите на Сдружение „За Земята – Достъп до правосъдие“ са свързани с опазване и подобряване състоянието на компонентите на околната среда посредством утвърждаване на принципите на гражданското общество и отговорност на институциите. В тази насока съдът е приел освен, че в случая не е налице административен акт, подлежащ на оспорване по реда на АПК – индивидуален, общ или нормативен, то не е налице и правен интерес от оспорване на посочената в жалбата част от решението.

Наличието на годем за атакуване административен акт и наличието на правен интерес от оспорване са процесуални предпоставки за образуване на съдебно-административно производство от категорията на абсолютните, а липсата им води до недопустимост на производството, съгласно чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК.

Определението е оставено в сила от тричленен състав от пето отделение на Върховния административен съд с определение № 16049 от 20.12.2018 г., постановено по административно дело № 14184/2018 г., в което мотивите на първоинстанционния съд изцяло са споделени.

Изготвил:

Николай Гунчев, съдия във ВАС



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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 Николай Гунчев
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
(ВАС) и административните съдилища (АС) по Закона за съдебната
власт (ЗСВ)

Анализът на селектираната съдебна практика по ЗСВ 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 годин 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.

По-долу ще бъдат отбелязани някои по-характерни случаи, в които съдът е преценявал, че определени административни актове с материалноправни основания по Закона за съдебната власт, за които няма изрична законова забрана за оспорването им, не подлежат на обжалване поради липса на предмет и/или не подлежат на обжалване от конкретен субект.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

Част от производствата по споровете по ЗСВ са прекратени на основание чл. 159, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), други на основание чл. 159, т. 4 от същия кодекс, а някои и на двете посочени основания.

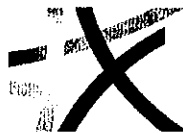
С определение № 1514 от 15.03.2016 г. на Административен съд – София–град (АССГ), постановено по административно дело № 10908 от 2015 г., първоинстанционният съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалба на физическо лице (немагистрат) с искане за защита срещу неоснователно бездействие на административен орган - Инспектората на Висшия съдебен съвет (ИВСС), изразяващо се в неизвършването на проверка във връзка с подаден сигнал вх. № Ж-15-702/22.06.2015 г. и неотправяне на предложение до Висшия съдебен съвет (ВСС) за образуване на дисциплинарно производство и освобождаване от длъжност на съдия в Софийски градски съд (СГС), във връзка с подадения от лицето сигнал. Със същото определение е прекратено производството по делото. В определението си съдът е изложил две групи мотиви. Приел е на първо място, че изпълнението на задълженията, което е защитено по предвидения в раздел II от глава XV на АПК ред, касае единствено и само задължения на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК. Освен това защитата е насочена срещу неизпълнение на фактически действия от страна на административния орган, които той е бил длъжен да изпълни по силата на закона, като задължението му да ги изпълни произтича пряко от нормативен акт, без да е необходимо то да е опосредено от допълнително волеизявление (индивидуален или общ административен акт или съдебен акт). ИВСС е самостоятелен орган на съдебната власт, създаден по силата на чл. 132а, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ), който при осъществяване на правомощията си не действа като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК. На второ място съдът е обосновал извод, че отказът на ИВСС да извърши проверка по подадения от жалбоподателя сигнал не засяга пряко и непосредствено неговите права и законни интереси и не поражда задължения за него, поради което той няма правен интерес от оспорването.

Определението е оставено в сила като правилно с определение № 9092/21.07.2016 г. по административно дело № 7014/2016 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. ВАС е посочил, че съгласно чл. 256 АПК предмет на оспорване е неизвършването на фактически действия, които административният орган е длъжен да извърши по силата на закона. За да е допустимо оспорването, за жалбоподателя следва да е налице правен интерес

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

от него, а такъв по аргумент на чл. 147, ал. 1 от АПК имат гражданите и организациите, чиито права, свободи и законни интереси са нарушени или застрашени от бездействието на административния орган или то поражда задължения за тях. Бездействието на ИВСС, изразяващо се в неизвършването на проверка по делата, посочени от физическото лице в неговия сигнал, както и неотправянето на предложение до ВСС за образуване на дисциплинарно производство и освобождаване от длъжност на съдия в СГС, не засяга пряко и непосредствено правата и законните интереси на сигналиста и не поражда задължения за него, поради което за последния не е налице правен интерес от оспорването на твърдяното бездействие. Правомощията на ИВСС при разглеждането на подаден сигнал са контролно-установителни, тъй като той е оправомощен съгласно чл. 54, ал. 1, т. 1 – т. 3 ЗСВ единствено да установи съществуващото фактическо положение, без да го изменя. Законната регламентация на правомощията на ИВСС обосновава извод, че при тяхното осъществяване не могат да се създадат права и задължения, респ. да се засегнат права и законни интереси на жалбоподателя в качеството му на лице, подало сигнал. Правната природа на извършваните от ИВСС проверки по подадени сигнали съответства на регламентацията, съдържаща се в раздел III от глава VIII от дял II на АПК. Решението по сигнала в изпълнение на чл. 123, ал. 1 и 2 от АПК се съобщава на подателя и на третите лица, чийто права и законни интереси засяга. То обаче съгласно чл. 124, ал. 2 от АПК не подлежи на обжалване. Аналогична на разпоредбата на чл. 123 от АПК е тази на чл. 58, ал. 3 от ЗСВ, според която актът за резултатите от проверката се предоставя на проверявания съдия, прокурор или следовател, както и на административния ръководител на съответния орган на съдебната власт, които могат в 7-дневен срок от връчването му да направят възражения и да ги представят на главния инспектор. Освен това, ИВСС като орган в системата на съдебната власт, осъществяващ регламентираните в чл. 132а, ал. 6 - ал. 9 от Конституцията на Република България (КРБ) и чл. 54 ЗСВ правомощия, не отговаря на определението за административен орган, съдържащо се в § 1, т. 1 ДР от АПК, доколкото не е орган, принадлежащ към системата на изпълнителната власт, и не е носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Предложението за налагане на дисциплинарно наказание на съдия е правно, а не фактическо действие, и е правомощие, а не задължение на Инспектората. Поради изложеното материално законосъобразен е изводът на административния съд, че редът за защита, регламентиран в раздел II от глава

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

XV от АПК, е неприложим по отношение твърдяното бездействие на ИВСС и представлява основание за недопустимост на оспорването на лицето.

С определение № 124 от 11.01.2016 г. на АССГ, постановено по административно дело № 12457 от 2015 г., първоинстанционният съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 във връзка с чл. 124, ал. 2 АПК жалба на физическо лице (немагистрат) срещу становище на главния инспектор в ИВСС с изх. № Ж-15-859/04.11.2015 г. и е прекратил производството по делото. Становището е било оспорено по съдебен ред с доводи за незаконосъобразност на отказа на главния инспектор в ИВСС да образува производство за извършване на проверка по реда на чл. 56 – чл. 58 ЗСВ. Според изложените мотиви в определението съдът е приел, че оспореното становище има характер на решение по подаден сигнал по смисъла на чл. 123, ал. 1 АПК и съгласно чл. 124, ал. 2 АПК то не подлежи на оспорване.

Определението е оставено в сила като правилно с определение № 3596/29.03.2016 г. по административно дело № 3453/2016 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. ВАС е посочил, че по подаденият сигнал до ИВСС е образувано производство по реда на чл. 107–125 АПК. Оспореният от лицето отказ на главния инспектор в ИВСС да извърши проверка по реда на чл. 56–чл. 58 ЗСВ, обективиран в становище изх. № Ж-15-859/04.11.2015 г., има характер на решение, постановено по сигнал на гражданин, по смисъла на чл. 123, ал. 1 АПК, което съгласно чл. 124, ал. 2 АПК не подлежи на обжалване. Становището не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 4 АПК. Производството по подаден сигнал от гражданин се развива по реда на глава осма от дял втори на АПК и то е различно от производството по глава пета от дял втори на АПК за издаване на индивидуални административни актове.

С определение № 190 от 12.01.2016 г. на АССГ, постановено по административно дело № 10909 от 2015 г., първоинстанционният съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 от АПК жалбата на физическо лице (немагистрат) срещу становище на инспектор в ИВСС с изх. № Ж-15-709/04.08.2015 г. и е прекратил производството по делото. Според изложените мотиви в определението съдът е приел, че оспореното становище не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

Определението е оставено в сила като правилно по своя резултат с определение № 3600/29.03.2016 г. по административно дело № 3128/2016 г.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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 Върховния административен съд, шесто отделение. В допълващите си мотиви ВАС е посочил, че подадената от физическото лице жалба-искане до ИВСС има характер на сигнал и по него е образувано производство по реда на чл. 107 – чл. 125 АПК. Оспореният от лицето отказ на инспектора в ИВСС да извърши проверка по реда на чл. 56 – чл. 58 ЗСВ, обективизиран в становище изх. № Ж-15-709/04.08.2015 г., има характер на решение, постановено по сигнал на гражданин, по смисъла на чл. 123, ал. 1 от АПК, което съгласно чл. 124, ал. 2 от АПК не подлежи на обжалване. Производството по подаден сигнал от гражданин се развива по реда на глава осма от дял втори на АПК и то е различно от производството по глава пета от дял втори на АПК за издаване на индивидуални административни актове. Мерките, които административният орган предприема във връзка с подадения сигнал, съответно отказът му да предприеме такива, не подлежат на обжалване по съдебен ред по аргумент на чл. 124, ал. 2 от АПК.

С определение № 187 от 12.01.2016 г. на АССГ, постановено по административно дело № 9796/2015 г., първоинстанционният съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 от АПК жалбата на физическо лице (немагистрат) срещу становище на инспектор в ИВСС за отказ на Инспектората да извърши проверка на действията на съдия и е прекратил производството по делото. Според изложените мотиви в определението съдът е приел, че изготвеното от инспектора становище не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, не представлява изрично едностранно властническо волеизявление на административен орган в рамките на предоставената му от закона компетентност, и освен това оспореното становище няма смисъла и обема на административен акт, годен за съдебно оспорване.

Определението е оставено в сила като правилно по своя резултат с определение № 2845/15.03.2016 г. по административно дело № 2962/2016 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. В коригиращите си мотиви ВАС е посочил, че АССГ правилно е приел, че подадената от лицето жалба по своята същност е сигнал по смисъла на чл. 107, ал. 4 АПК, а според чл. 124, ал. 2 АПК решението, постановено по подаден сигнал, не подлежи на обжалване.

С определение № 549/31.01.2014 г., постановено по административно дело № 11302/2013 г. по описа на АССГ, е оставена без разглеждане жалбата на адвокатски сътрудник срещу заповед № 2512/29.10.2010 г. на председателя на Софийски градски съд и е прекратено производството по делото,

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

образувано по посочената жалба. За да постанови този резултат съдът е приел, че подадената жалба е недопустима, тъй като обжалваната заповед не притежава белезите на индивидуален административен акт, така както е дефиниран в чл. 21 от АПК. Процесната заповед не може да се приеме и за акт по повод осъществяване дейност на орган от изпълнителната власт. Съдът е изложил също, че в случая със заповедта се създават права и задължения само за съдебни служители, които са извън рамките на изпълнителната власт и с нея не се засягат пряко права и законни интереси на граждани или организации. Не е налице лично и пряко засягане на правната сфера на жалбоподателката, което би представлявало основание за допустимост на жалбата ѝ.

Определението е оставено в сила като правилно с определение № 4618/03.04.2014 г. по административно дело № 3926/2014 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. ВАС е посочил, че в разпоредбите на чл. 128, т. т. 1-8 и ал. 2 от АПК са изброените видове дела, които са подсъдни на административните съдилища, и оспореният акт не може да бъде отнесен в нито една от изброените категории. Същевременно оспорената заповед не притежава белезите на административен акт (съгласно легалните дефиниции по чл. 21, чл. 65 и чл. 75 от АПК), поради което не може да бъде приложена общата клауза за обжалваемост по чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България. Със заповедта се създават права и задължения само за съдебни служители, но не и за жалбоподателката. Заповедта представлява вътрешнослужебен акт, с който обаче не се засягат права, свободи или законни интереси на жалбоподателката, поради което по отношение на тази заповед не намира приложение изключението по чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК.

С определение № 4688 от 29.09.2014 г. по административно дело № 9229/2014 г. по описа на АССГ, на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставена без разглеждане като недопустима жалба на физическо лице против писмо на инспектор в Инспектората по ЗСВ – Министерство на правосъдието (МП), и е прекратено производството по делото. За да постанови определението си, първоинстанционният съд е приел, че писмото няма белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, нито представлява общ или подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност.

Определението е оставено в сила като правилно с определение № 14780/09.12.2014 г. по административно дело № 13970/2014 г. на Върховния

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

административен съд, шесто отделение. ВАС е посочил, че с подадената до АССГ жалба, с която се цели да се постигне връщане на изпълнително дело при държавен съдебен изпълнител, е недопустима поради наличие на предпоставките на чл. 159, т. 1 АПК, тъй като не е налице подлежащ на обжалване административен акт. Искането за издаване на разпореждане за връщане на изпълнителното дело на държавен съдебен изпълнител не представлява искане за издаване на административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, поради което не може да се касае и за мълчалив отказ по чл. 58 АПК. Като насочена срещу акт, неподлежащ на съдебно оспорване, законосъобразно жалбата е оставена без разглеждане като недопустима, а образуваното въз основа на нея производство - прекратено на основание чл. 159, т. 1 от АПК.

С определение № 31 от 24.01.2015 г. на Административен съд - Враца постановено по административно дело № 25 по описа за 2015 г., първоинстанционният съд на основание чл. 159, т. 1 АПК поради липса на предмет е оставил без разглеждане жалбата на физическо лице против бездействие на административния ръководител на Районна прокуратура - Враца (изразяващо се в квалифицирането на жалбоподателя като свидетел, вместо като пострадал, по досъдебно производство във връзка с лекия му автомобил), и производството по делото е прекратено. Съдът е приел в мотивите си, че оспореното бездействие не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК, който да подлежи на оспорване.

Определението е оставено в сила като правилно с определение № 3025/18.03.2015 г. по административно дело № 1751/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. ВАС е посочил, че Прокуратурата съобразно чл. 136, ал. 3 ЗСВ е единна и централизирана. Съгласно разпоредбата на чл. 143 ЗСВ всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, ако не подлежат на съдебен контрол. Районният прокурор не действа като административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, тъй като прокуратурата не е към системата на изпълнителната власт, а е част от съдебната система и е орган на съдебната власт със статут и правомощия по ЗСВ. Освен това не подлежат на съдебно-административен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс действията на съответния орган на съдебната власт по квалификацията на страните в досъдебното производство. Липсата на годем предмет на обжалване е абсолютно отрицателна

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

процесуална предпоставка, за която съдът следи служебно. Конкретното й установяване пречатства надлежното упражняване правото на жалба с оглед разпоредбата на чл. 59, т. 1 АПК. Като насочена срещу акт, неподлежащ на съдебно оспорване, законосъобразно жалбата е оставена без разглеждане като недопустима, а образуваното въз основа на нея производство - прекратено на основание чл. 159, т. 1 АПК.

С определение № 10436/07.08.2018 г. по административно дело № 8816/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на следовател срещу решение на Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет (ПК на ВСС) за образуване на дисциплинарно производство срещу него, и е прекратил производството по делото. Решаващият съдебен състав е намерил жалбата за недопустима, защото оспореното с нея решение не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове, понеже не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 от АПК, а е волеизявление, което е част от дисциплинарното производство, приключващо с издаване на индивидуален административен акт - решението по чл. 320, ал. 3 ЗСВ на ПК на ВСС.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 4655/27.04.2015 г. по административно дело № 3580/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на съдия от Софийски градски съд против решение на Висшия съдебен съвет за образуване на дисциплинарно производство срещу жалбоподателя, и е прекратил производството по делото. Съдът е посочил в мотивите си, че решението, с което ВСС образува дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание, не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, а волеизявление, което е част от дисциплинарното производство, приключващо с издаване на индивидуален административен акт – решението по чл. 320, ал. 3 ЗСВ, което подлежи на съдебен контрол. Решението за образуване на дисциплинарно производство попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 АПК, която изрично изключва от категорията на индивидуалните административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

нормативни актове. Актът за образуване на дисциплинарно производство не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 320, ал. 3 ЗСВ.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 13034/26.10.2018 г. по административно дело № 11011/2018 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на следовател в Следствен отдел на Софийска градска прокуратура (СПП), срещу решение на Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет за образуване на дисциплинарно производство срещу жалбоподателя, и е прекратил производството по делото. Съдът е посочил в мотивите си, че оспореното решение на ПК на ВСС не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове. То не притежава характеристиките на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 АПК, а представлява волеизявление, което е част от дисциплинарното производство, приключващо с издаване на индивидуален административен акт - решението по чл. 320, ал. 3 от ЗСВ на ПК на ВСС. На основание чл. 323 ЗСВ на обжалване подлежи решението на Пленума или на съответната колегия на ВСС, с което се налага дисциплинарното наказание. В неуредените случаи като настоящия, за които в глава XVI-та на ЗСВ - "Дисциплинарна отговорност", няма особени правила, разпоредбата на чл. 328 ЗСВ препраща към субсидиарно прилагане на правилата на АПК. Решението за образуване на дисциплинарно производство попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 АПК, която изрично изключва от категорията на индивидуалните административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове. Актът за образуване на дисциплинарно производство не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 320, ал. 3 ЗСВ.

За пълнота на изложението следва изрично да се отбележи, че макар и след периода, включен в настоящото изследване, постановеното от тричленния състав на ВАС определение е оставено в сила с определение №

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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.

1738/08.02.2019 г. по административно дело № 761/2019 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.

С определение № 10437/07.08.2018 г. по административно дело № 9412/2018 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на физическо лице (немагистрат) срещу писмо на председателя на Комисията по професионална етика (КПЕ) към Съдийската колегия (СК) на Висшия съдебен съвет (ВСС), с което лицето е уведомено във връзка с подадени жалби, заведени в деловодството на ВСС, че тези жалби са извън правомощията на КПЕ към СК на ВСС, и, че комисията не може да извършва проверки и да се произнася по правилността на актовете на магистратите или да обсъжда предприетите от тях процесуални действия. Със същото определение производството по делото е прекратено. Съдът е посочил в мотивите си, че жалбата е недопустима като подадена срещу волеизявление, което не притежава белезите на годеен за обжалване административен акт и съответно не подлежи на самостоятелен съдебен контрол по реда на АПК. Видно от характера и съдържанието на обжалваното писмо, то има уведомителен характер, не създава права и задължения и не засяга права, свободи и законни интереси на жалбоподателя, поради което не представлява индивидуален административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Съгласно чл. 37, ал. 3 ЗСВ за съдебната власт, дейността на съдийската и на прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по професионална етика. Комисията по професионална етика към съответната колегия на ВСС няма самостоятелна правосубектност и не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК, а е помощен орган на съответната колегия и не е овластена да издава индивидуални административни актове, а само такива, които са част от процедурата по издаване на административен акт. Процесното писмо няма характеристиките на индивидуален административен акт по смисъла на легалните дефиниции по чл. 21, ал. 1-4 АПК. Предвид гореизложеното оспореното писмо не може да се квалифицира като годеен за самостоятелно съдебно обжалване по реда на АПК индивидуален административен акт, а и не представлява такъв по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 от АПК. Отсъствието на годеен за обжалване административен акт пречатства надлежното упражняване на правото на оспорване и валидното учредяване на процесуално правоотношение по първоинстанционната жалба. Наличието на годеен за обжалване

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

административен акт е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебно-административно производство.

Постановеното от тричленния състав на ВАС определение е оставено в сила с определение № 11765/04.10.2018 г. по административно дело № 11708/2018 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.

С определение № 11788/03.11.2016 г. по административно дело № 12000/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на съдия против решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, с което е определена дата за провеждане на събеседване с допуснатите кандидати в процедурата за избор на административен ръководител на Районен съд – Благоевград. Със същото определение производството по делото е прекратено. Съдът е посочил в мотивите си, че намира жалбата за недопустима, защото оспореното с нея решение не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове, понеже не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 от АПК, а волеизявление, което е част от процедурата, приключваща с избор на административен ръководител на съответния орган на съдебната власт – решението по чл. 194б, ал. 4 от ЗСВ, което подлежи на съдебен контрол съобразно ал. 5 на същия член 194б. Решенията от категорията на процесното попадат в хипотезата на чл. 21, ал. 5 от АПК, която изрично изключва от категорията на индивидуалните административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове. Актът за насрочване на събеседване с допуснатите кандидати не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 194б, ал. 4 от ЗСВ, който подлежи на съдебно обжалване по силата на изрична законова разпоредба.

Постановеното от тричленния състав на ВАС определение е оставено в сила с определение № 740/19.01.2017 г. по административно дело № 14139/2016 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.

С определение № 4855/25.04.2016 г. по административно дело № 4403/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на физическо лице срещу решение на Висшия съдебен съвет за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

образуване на дисциплинарно производство срещу него (към момента на внасяне на предложението за налагане на дисциплинарно наказание – следовател в Следствен отдел на Софийска градска прокуратура), и е прекратил производството по делото. Решаващият съдебен състав е намерил жалбата за недопустима, защото оспореното с нея решение на ВСС, с което се образува дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание, не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове. То не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1–4 АПК, а волеизявление, което е част от дисциплинарното производство, приключващо с издаване на индивидуален административен акт – решението по чл. 320, ал. 3 ЗСВ, което подлежи на съдебен контрол. Решението за образуване на дисциплинарно производство попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 АПК, която изрично изключва от категорията на индивидуалните административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове. Актът за образуване на дисциплинарно производство не подлежи на самостоятелен съдебен контрол и проверката за законосъобразността му се извършва в производството по оспорване на крайния индивидуален административен акт по чл. 320, ал. 3 ЗСВ.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 11579/01.11.2016 г. по административно дело № 11251/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на физическо лице (немагистрат) против мълчалив отказ на Висшия съдебен съвет (ВСС) за даване на разрешение по преписка на ВСС за снемане на имунитета на съдия от Окръжен съд – Велико Търново във връзка с постановен съдебен акт в бракоразводно производство. Във връзка с молба на лицето до ВСС с искане за даване на разрешение за отнемане на имунитета на съдия до молителката е изпратено писмо от председателя на Комисията по професионална етика към Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, с което подателката на молбата уведомена за становището на автора на писмото, че молбата ѝ е извън правомощията на ВСС и на КПЕ към СК на ВСС. Това писмо е възприето от жалбоподателката като мълчалив отказ на ВСС да снесе имунитета на съдия, поради която тя е сезирала съда с жалба против твърдения мълчалив отказ на ВСС с искане за отмяната му. При така

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

очертаният предмет на обжалване решаващият съдебен състав е намерил жалбата за недопустима. Делото е без предмет, доколкото не се касае за формиран в случая мълчалив отказ. Мълчаливият отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК съставлява законно презюмирано отрицателно по съдържание волеизявление от страна на административния орган по отправено до него искане за издаване на административен акт с конкретно предписано съдържание. Т.е. мълчалив отказ по чл. 145, ал. 2, т. 1 АПК във връзка с чл. 58, ал. 1 АПК би бил налице при неизпълнение в сроковете по чл. 57 АПК на задължение на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане. С чл. 132, ал. 2 от Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 56/1991 г.) е уредено правомощието на Висшия съдебен съвет в определени със закон случаи да приема решение за снемане на имунитета на съдия, прокурор или следовател, а условията и редът за отнемането бяха регламентирани в чл. 134 от отменения през 2007 г. Закон за съдебната власт. С изменението на цитираната конституционна разпоредба (ДВ, бр. 85/2003 г.) и последвалата го промяна на чл. 134 ЗСВ (отм.) – ДВ, бр. 29/2004 г., снемането на имунитет на магистрат отпадна от правомощията на ВСС, който в качеството си на административен орган няма вече призната компетентност да се произнася по искания за отнемане на имунитет, поради което бездействието му не представлява мълчалив отказ. Аргумент в същата посока е и това, че пленумът и колегиите на ВСС нямат задължение по закон при подадени молба, жалба или сигнал от страна на граждани и организации да издават индивидуални административни актове. Липсата на надлежен предмет прави производството недопустимо поради отсъствието на абсолютна положителна процесуална предпоставка по възникване на правото на съдебно оспорване.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 2150/24.02.2016 г. по административно дело № 1730/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на съдия срещу решение на Висшия съдебен съвет, с което е отхвърлено предложението на дисциплинарния състав за спиране на производството по дисциплинарно дело поради преюдициалност на спора по две висящи в съда административни дела, образувани по жалба на същото лице срещу мълчалив и срещу изричен отказ да се уважи молбата му за освобождаване от длъжност. Със същото определение производството по

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



*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.*

делото е прекратено. Решаващият съдебен състав е приел извод за недопустимост на жалбата на лицето срещу посоченото решение на ВСС. Съгласно чл. 54, ал. 1, т. 5 АПК административният орган спира производството при наличие на образувано друго административно или съдебно производство, когато издаването на акта не може да стане преди неговото приключване. В ал. 5 от същия чл. 54 е уредена единствено възможността за обжалване на акта за спиране на административното производство, а обжалваемост на отказа за спиране на висящо административно производство не е предвидена. Това е така, понеже такъв отказ не прегражда по-нататъшното развитие на производството. При висящност на административното производство на оспорване подлежат само преграждащите развитието му актове, и то само в изрично предвидените от закона случаи. Процесният отказ на ВСС не прегражда по-нататъшното развитие на производството по дисциплинарното дело и по отношение на него законът не е предвидил изрично, че подлежи на обжалване.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 13162/07.12.2015 г. по административно дело № 11633/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд е оставил без разглеждане на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на физическо лице (немагистрат) срещу адресирано до него писмо на председателя на Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ към Виспия съдебен съвет, и е прекратил производството по делото. Обжалваното писмо е възприето от жалбоподателя като отказ на ВСС да образува дисциплинарно дело срещу съдия в Окръжен съд – Бургас. Съдът е намерил, че председателят на Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ към Виспия съдебен съвет не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на АПК. Самата комисия като помощен орган на ВСС също няма правосубектност, а и няма задължение по закон при подадени молба, жалба или сигнал от страна на граждани и организации да издава индивидуални административни актове. Такова няма и самият ВСС. В този смисъл, липсва годин за обжалване административен акт или неоснователно бездействие както на председателя на КПЕПК, така и на ВСС. Освен това, писмото, изпратено от председателя на комисията, има уведомителен характер и не представлява административен акт, годин за обжалване пред съд. То не е отказ за издаване на индивидуален административен акт, който отказ в легалната дефиниция на чл. 21, ал. 1 АПК



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

е приравнен на индивидуален административен акт. Актовете на председателя на КПЕК не съдържат властническо волеизявление на административен орган, от което да произтичат права и задължения за правните субекти. При липсата на нормативно призната компетентност, съответно задължение на председателя на КПЕК да се произнася с издаване на индивидуални административни актове, не може да се формира и отказ, включително и мълчалив, който да бъде годен за обжалване пред съда, поради което жалбата на лицето с така заявен предмет се явява недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК.

Постановеното от тричленния състав на ВАС определение е оставено в сила с определение № 3687/31.03.2016 г. по административно дело № 3229/2016 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.

С определение № 10498/12.10.2015 г. по административно дело № 8593/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане жалба на физическо лице (адвокат) срещу Акт на Комисията по професионална етика при Пловдивския окръжен съд, обективиран в становище по преписка № 1/2015 г., и е прекратил производството по делото. Адвокатът се е оплакал на комисията от поведение на съдия, а при проверката не е установено наличие на нередно поведение от съдията. Съдът е приел, че оспореното становище на КПЕ при ПОС не съдържа властническо изявление на административен орган, от което да произтичат права и задължения за жалбоподателя. Доколкото подадените до КПЕ при ПОС жалби от адвоката срещу съдията имат характер на сигнали по смисъла на чл. 119, ал. 1 АПК, то обжалваното по делото становище по преписка № 1/2015 г. представлява отговор по подадения от страна на жалбоподателката сигнал. Разпоредбата на чл. 124, ал. 2 АПК предвижда, че решението, постановено по подаден сигнал, не подлежи на обжалване.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 10495/12.10.2015 г. по административно дело № 8296/2015 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане жалба на физическо лице (немагистрат) срещу протокол за резултатите от проведения писмен изпит на 06.06.2015 г. в обявен конкурс за младши прокурор, в частта, касаеща поставените му оценки, както и публикуваното на същата дата решение на казуса от писмения изпит. Със

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



*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.*

същото определение производството по делото е прекратено. Съдът е приел, че конкурсната комисия, провеждаща конкурса за младши прокурори, не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на АПК, а е колективен орган, който се определя чрез жребий от Висшия съдебен съвет (ВСС) само по повод провеждането на конкретния конкурс за младши прокурори. Конкурсната комисия не е овластена да издава административни актове, а само такива, които са част от процедурата по издаване на административен акт. С оглед изложеното при липсата на правомощие да издава индивидуални административни актове, които да са годни за обжалване пред съд, жалбата на участника в конкурсната процедура с така заявен предмет се явява недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С решение № 10234 от 21.07.2014 г. (с характер на определение в обжалваната му част) по административно дело № 3377/2014 г., с първите му три диспозитива от което тричленен състав от шесто отделение на ВАС е оставил без разглеждане жалбата на съдия в частта ѝ против решението на Комисията по предложението и атестирането, с което заявлението на съдията за откриване на процедура по чл. 194 ЗСВ и преместването му в друг съдебен район е оставено без разглеждане, прекратил е производството по делото и изпратил преписката на ВСС по подведомственост. Решаващият съдебен състав е приел недопустимост на оспорването, защото КПА е помощен орган, който трябва да изготви проект за решение, което следва да бъде взето от ВСС, а актовете, издадени от КПА, не представляват административен акт, годен за обжалване пред съда. На обжалване пред съда подлежи решението на ВСС, като при изследване на неговата законосъобразност се преценяват действията на КПА, но само с оглед крайният акт – решението на ВСС. Срещу решенията на КПА правната възможност за обжалване е да се подаде жалба (възражение) до ВСС.

Постановеното от тричленния състав на ВАС решение е оставено в сила с решение № 15312/17.12.2014 г. по административно дело № 12522/2014 г. на петчленен състав от втора колегия на ВАС.

С определение № 14138/21.12.2016 г. по административно дело № 8927/2016 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане жалба на физическо лице (немагистрат) против мълчалив отказ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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 Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет да се произнесе по конкурса за първоначално назначаване и заемане на свободни длъжности за „съдия“ в Апелативен съд, обявен с решение по т. 5.1 от Протокол № 3 от 21.01.2016 г. на Висшия съдебен съвет, изменено и допълнено с решение по т. 3.1 от протокол № 2 от 27.04.2016 г. на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет. Със същото определение производството по делото е прекратено. Съдът е приел, че в Закона за съдебната власт не е предвидено колегии на ВСС да издават нарочни актове по отношение на неklasираните от конкурсната комисия кандидати, което сочи на липса на формиран мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 във връзка с чл. 21, ал. 1 АПК на Съдийската колегия на ВСС, тъй като за последната не е съществувало задължение за произнасяне, нито относно законосъобразността на неklasирането на жалбоподателката, поради липса на сезиране, нито относно назначаването ѝ, тъй като не е била класирана.

Прекратителното определение не е обжалвано пред петчленен състав на ВАС и е влязло в сила.

С определение № 13984/17.11.2017 г. по административно дело № 12441/2017 г. тричленен състав от шесто отделение на Върховния административен съд на основание чл. 159, т. 4 АПК е оставил без разглеждане жалба на съдия в районен съд срещу решения на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет в конкурс за повишаване и преместване в търговска колегия на окръжни съдилища, и прекратил производството по делото. С оспорените решения на основание чл. 160 и чл. 193, ал. 3 ЗСВ във връзка с §210 ПЗР на ЗИД на ЗСВ/ДВ бр. 62/09.08.2016 г. СК на ВСС е преместила и повишила други съдии, също участници в конкурсната процедура, като с последното от тях поради поглъщане на местата е прекратила гласуването за останалите кандидати, участвали в конкурса за повишаване в длъжност и преместване за заемане на длъжността "съдия" в окръжните съдилища - търговска колегия, сред които и жалбоподателя. Решаващият съдебен състав е намерил жалбата за недопустима на основание чл. 159, т. 4 АПК, поради липса на правен интерес у жалбоподателя по смисъла на чл. 147, ал. 1 АПК.

С определение № 3466/20.03.2018 г. по административно дело № 263/2018 г. петчленен състав от втора колегия на ВАС е отменил определението и делото е върнато за продължаване на съдебното производство. В мотивите е посочено, че жалбоподателят като участник в процесната конкурсна процедура има правен интерес да оспори обжалваните

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

от него решения на СК на ВСС (последното само в частта, в която е прекратено гласуването по отношение на него). Това е така, защото тези решения засягат законния интерес на негласувания кандидат да бъде преместен на исканата от него длъжност, като засягането е лично, пряко и непосредствено. Ако се отменят решенията, с които са гласувани други кандидати, би се провело гласуване за него.

С определение № 355 от 30.03.2015 г. по административно дело № 201/2015 г. на Административен съд – Пазарджик е оставена без разглеждане като недопустима на основание чл. 159, т. 1 АПК жалбата на физическо лице срещу решение № 28 от 10.02.2015 г. на Общински съвет – Велинград, и производството по делото е прекратено. С обжалваното решение на общинския съвет е изменено друго негово решение след връщането му за ново обсъждане от кмета на община Велинград, като е одобрен списък на кандидатите за съдебни заседатели за Районен съд – Велинград, от който списък в резултат на изменението е отпаднал жалбоподателя. Според изложените мотиви в определението съдът е приел, че оспореното решение на Велинградския общински съвет от 10.02.2015 г. не е акт, подлежащ на съдебен контрол.

Определението е оставено в сила като правилно по своя резултат с определение № 8359/07.07.2015 г. по административно дело № 6764/2015 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. Тричленният съдебен състав е посочил, че обосновано първоинстанционният съд е приел, че липсва годеен за обжалване административен акт, тъй като решението на общинския съвет, което се обжалва, е подготвително, и представлява част от процедурата по поименно определяне на съдебни заседатели за Районен съд – Велинград, а компетентен орган да приключи която е Общото събрание на съдиите от Окръжен съд – Пазарджик. Следователно решението на общинския съвет, с което се номинират кандидати за съдебни заседатели, не е от кръга на обжалваемите по съдебен ред актове и не подлежи на самостоятелен съдебен контрол по реда на административното правораздаване. Доколкото се касае за организационен подготвителен акт, свързан с провеждането на избора на съдебни заседатели и част от процедурата по избирането им, непораждащ самостоятелно и непосредствено правни последици, този акт попада в изключенията по чл. 21, ал. 5 АПК и по тази причина не подлежи на съдебен контрол. Процесното решение на общинския съвет представлява елемент от сложния фактически състав на избора на съдебните заседатели, осъществяващ се при

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

т.нар. „споделена компетентност“. От друга страна, ЗСВ и ЗМСМА не предвиждат право на гражданите сами да претендират включването си в кръга на лицата, предлагани за съдебни заседатели от общинския съвет, респ. да оспорват отпадането си от такъв списък, което на свой ред изключва оспорването от страна на жалбоподателя в тази хипотеза. В този смисъл са налице и съображения за липсата на легитимация у лицето да обжалва процесното решение на Общински съвет – Велинград. Горното е обусловило извода на касационния състав, че в случая липсва годин за обжалване пред съд административен акт и се касае за ненадлежно упражняване на правото на съдебно оспорване, което сочи на приложното поле на чл. 159, т. 1 и чл. 159, т. 4 АПК и изключва произнасяне по същество, защото процесуално недопустимата жалба не би могла валидно да сезира съда да я разгледа.

С определение № 1430 от 04.08.2014 г. по административно дело № 445/2014 г. на Административен съд – Благоевград е оставена без разглеждане като недопустима на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК жалбата на съдия в Районен съд – Благоевград против заповед № 297/24.06.2014 г. на Председателя на Районен съд – Благоевград, и производството по делото е прекратено. С обжалваната заповед на основание чл. 80, ал. 1, т. 1 и ал. 2 ЗСВ с оглед оптимизиране работата на магистратите в Районен съд – Благоевград и обезпечаване своевременното произнасяне по съдебните дела, както и графици за дежурства на съдиите е наредено въвеждането на регистър за участието на съдиите в обучения, в които осъществяват преподавателска дейност. Административен съд – Благоевград е намерил жалбата за процесуално недопустима, като е приел, че тя е без предмет, като липсва и правен интерес от оспорването на заповедта. Тя не притежава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, нито на общ административен акт по чл. 65 АПК, доколкото няма еднократно действие и не е сред посочените в чл. 128, ал. 1 АПК. Заповедта на председателя на районния съд не засяга права и законни интереси на оспорващия, а попада в приложното поле на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, поради което е изключена от съдебния контрол за законосъобразност. Заповедта има вътрешно служебен характер, който предполага възникването на друго производство, напр. дисциплинарно и няма самостоятелно значение. Ако неизпълнението на заповедта би довело до ангажиране на дисциплинарната отговорност на обжалващия съдия по ЗСВ, то в хода на това производство би могъл да упражни правото си на защита.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

Определението е оставено в сила като правилно по своя резултат с определение № 12419/20.10.2014 год., постановено по административно дело № 12046 по описа на Върховния административен съд за 2014 г. от тричленен състав на шесто отделение на ВАС. В мотивите му е посочено, че в случая липсва годин за оспорване пред съд индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК. Касае се за не надлежно упражняване на правото на съдебно обжалване, поради което правилно първоинстанционният съд се е позовал на разпоредбата на чл. 159, т. 1 АПК. Наличието на приложното поле на чл. 159, т. 1 АПК изключва възможността за произнасяне на съда по съществото на спора, тъй като процесуално недопустимата жалба не би могла валидно да го сезира. При това положение, въпросът за наличието на правен интерес у жалбоподателя се явява периферен и не следва да се обсъжда.

С определение № 2545/21.09.2017 г. по административно дело № 2493/2017 г. по описа на Административен съд - Варна първоинстанционният съд на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане жалбата на физическо лице – страна по изпълнително дело, срещу заповеди № 185/21.11.2016 г. и № 51/28.04.2017 г., и двете издадени от председателя на Районен съд - Варна, и е прекратил производството по делото. Със заповедите е наредено държавните съдебните изпълнители към Варненския районен съд да обработват по график документооборота по изпълнителните дела, разпределени на друг техен колега /чието място се е овакантило/. Съдът е приел, че липсва правен интерес от оспорването (оспорените заповеди представляват вътрешно-служебни актове, с които се създават права и задължения за органи, подчинени на органа, издал акта).

Определението е оставено в сила с определение № 14600/29.11.2017 г. по административно дело № 12444/2017 г. на ВАС, шесто отделение. Процесните заповеди са вътрешно-служебни актове, с които се създават права и задължения за органи, подчинени на органа, издал акта, и съгласно чл. 2, ал. 2 АПК са извън обхвата на приложение на кодекса. Налице е хипотезата на чл. 159, т. 1 АПК, тъй като оспорените заповеди не притежават белезите на индивидуален административен акт по чл. 21 АПК. Заповедите представляват вътрешноведомствен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, който е изключен от обхвата на съдебния контрол по реда на АПК. Освен това, че в заповедите не се вменяват каквито и да било задължения по отношение на жалбоподателя, не се засягат и негови права, свободи или законни интереси, за да се приеме, че е налице изключението предвидено в

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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. 2, ал.2 от АПК. Напротив, с процесните заповеди административният ръководител е взел мерки именно в защита правата на лицата, които са имали образувани изпълнителни производства, разпределени в I район на ДСИ при РС-Варна, така, че производствата по тях да не спират до назначаване на нов ДСИ, а да бъдат разглеждани от останалите ДСИ по график.

С определение № 11342/01.11.2018 г. по административно дело № 2989/2018 г. по описа на Административен съд - Варна жалбата на Инициативен комитет за провеждане на местен референдум за Морската градина и крайбрежната зона на гр. Варна чрез подписка, срещу заповед на председателя на Административен съд – Варна, е оставена без разглеждане и производството по делото е прекратено, поради това, че липсва правен интерес от оспорването (оспорената заповед представлява вътрешно-служебен акт). С цитираната заповед, на основание чл. 93, ал. 1 от Закона за съдебната власт е определена съдия Йова Проданова за председател на осми касационен състав при Административен съд - Варна за произнасяне в закрито заседание по адм. д. № 502/2018 г. по описа на съда. В заповедта са изложени съображения за отсъствието на съдия Христо Койчев, член на цитирания състав, поради командироването му във Върховния административен съд. Разпоредено е заповедта да се доведе до знанието на съдия Йова Проданова за сведение и изпълнение. Съдът е приел, че оспорената заповед не е индивидуален административен акт на орган на изпълнителната власт, поради което не може да бъде предмет на съдебен контрол по реда на АПК, а представлява вътрешнослужебен акт, който страната няма правен интерес да оспорва. Направен е окончателния правен извод за процесуална недопустимост на жалбата, а производството по делото е прекратено, на основание чл. 159, т. 1 и 4 АПК.

Определението е оставено в сила с определение № 228/08.01.2019 г. по административно дело № 14985/2018 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. В мотивите му е посочено, че текстът на чл. 93, ал. 1 от Закона за съдебната власт, в редакцията му, изм. ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г., изрично възлага на председателя на административния съд да осъществява общо организационно и административно ръководство на цитирания съд, като в т. т. 1-17 от същата разпоредба изрично са регламентирани правомощията му, чрез които той осъществява ръководството. В чл. 93, ал. 1, т. 2 ЗСВ е отразено правото и задължението на председателя на административния съд да организира работата на съдиите. След като съдия от осми касационен състав при Административен съд -

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

Варна отсъства, то административният ръководител на съда е длъжен да обезпечи съдебният състав да функционира пълноценно чрез определяне на друг съдия, който да попълни състава. По тези съображения върховните съдии са намерили, че оспорената заповед по своята същност е вътрешнослужебен акт, с който се създава организация в правораздавателната дейност на Административен съд – Варна, поради което и на основание чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК е изключена от разпоредбите на този кодекс, което означава, че това се отнася и до предвидените в него производства пред съд.

Изготвил:

Николай Гунчев, 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 Николай Гунчев
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
(ВАС) и административните съдилища (АС) по Закона за семейни
помощи за деца (ЗСПД)

Проучването и анализът на селектираната съдебна практика по ЗСПД 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, или хипотези, в които обжалването му е било прието за просрочено. Не се констатираха съдебни актове, с които да е прекратено производството поради липса на правен интерес от оспорване на административния акт.

С определение № 1483/02.09.2016 г. на Административен съд - Бургас по административно дело № 585/2015 г. е оставена без разглеждане като просрочена жалбата на физическо лице против заповед № РД/03/25/27.01.2015 г., издадена от директора на ДСП (Дирекция „Социално подпомагане“) – Бургас, потвърдена с решение № 11/2015 г., изх. № 9104-19/04.03.2013 г., на директора на РДСП (Регионална дирекция за социално подпомагане) - Бургас, и е прекратено производството по делото.

С определение № 11905/07.11.2016 г. по административно дело № 11754/2016 г. Върховният административен съд е отменил определението на първоинстанционния съд и е върнал делото на същия съд и съдебен състав за продължаване на съдопроизводствените действия по сезиралата го жалба. 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.*

данните по делото се е установило, че със заповед № РД 03/25 от 27.01.2015 г. за възстановяване на недобросъвестно получена семейна помощ, издадена на основание чл. 14, ал. 3 от Закона за семейните помощи за деца, директорът на Дирекция „Социално подпомагане“ – Бургас е наредил посоченото в нея физическо лице да възстанови недобросъвестно получената еднократна парична помощ за отглеждане на дете в размер на 2880 лв. ведно със законоустановената лихва. Заповедта е била получена от лицето на 27.01.2015 г. и е била оспорена от нея по административен ред на 05.02.2015 г. (т.е. в законоустановения срок по чл. 14а, ал. 1 ЗСПД) пред директора на Регионална агенция за социално подпомагане – Бургас. Последният се е произнесъл с решение № 11/2015 г., изх. № 9104-19, на 04.03.2013 г., като я е отхвърлил и е посочил, че адресатът може да оспорва първоначалния административен акт по реда на АПК в 14-дневен срок от съобщаването пред Административен съд – Бургас. Жалбата на физическото лице срещу заповедта до Бургаския административен съд е подадена чрез административния орган по пощата на 20.03.2015 г. С определение № 844/09.04.2015 г. по административно дело № 585/2015 г. Административен съд – Бургас е оставил без разглеждане тази жалба и е прекратил производството по делото по съображения, че нередовността по чл. 151, т. 3 от АПК не е отстранена в срок, като жалбоподателката не е внесла дължимата държавна такса в размер на 10 лв. Прекратителното определение е отменено с определение № 8491 от 09.07.2015 г. по административно дело № 5655/2015 г. на Върховния административен съд, защото жалбоподателката в срок е отстранила визираната от първоинстанционния съд нередовност, като е внесла по сметка на съда държавна такса в определения размер от 10 лв. и е представила в съда квитанцията за плащането ѝ, като ВАС е върнал делото на същия съдебен състав и същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия. Бургаският административен съд отново е оставил без разглеждане жалбата на лицето против заповедта на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ – Бургас и е прекратил производството по делото, като този път се е аргументирал с това, че към момента на подаване на жалбата пред съда обжалваният административен акт – заповедта за възстановяване на недобросъвестно получената семейна помощ, е влязъл в сила, защото жалбоподателката е пропуснала да оспори своевременно формираният мълчалив отказ на административния орган, в която връзка се е позовал на Тълкувателно решение № 6 от 30.06.2015 г. на ВАС, OCC, I и II колегия, по тълкувателно дело № 4/2013 г. Това определение също е било отменено от Върховния административен съд с определение № 8171 от 04.07.2016 г. по административно дело № 5609/2016 г., и делото отново 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.*

било върнато на решаващия състав на Административен съд – Бургас, като в мотивите си ВАС изрично е посочил, че не се касае за мълчалив, а за изричен отказ, и че срокът за съдебно оспорване (на заповедта) е бил спазен и изводът на първоинстанционния съд, че обжалваният административен акт е бил влязъл в сила към момента на подаване на жалбата до него, е неправилен. Въпреки това Бургаският административен съд с обжалваното по настоящото дело определение № 1483/02.09.2016 г. по административно дело № 585/2015 г. за трети път е оставил жалбата на лицето срещу процесната заповед без разглеждане и е прекратил производството по висящото пред него дело, като повторно е формирал извод за просрочие на жалбата срещу административния акт, който към момента на подаването ѝ пред съда на 20.03.2015 г. е бил влязъл в сила, считано от 11.03.2015 г., в която връзка първоинстанционният съд отново се е позовал на гореситираното тълкувателно решение.

Изводът на Административен съд – Бургас за недопустимост на жалбата срещу заповедта поради просрочието ѝ (чл. 159, т. 5 от АПК), е бил приет от касационната инстанция за необоснован и в противоречие с материалния закон, а проверяваното определение е преценено за постановено при съществено нарушение на съдопроизводствените правила. На първо място, съгласно императивното правило на чл. 235, ал. 2 от АПК, определението на касационния съд е задължително за по-долния съд по разрешения с него процесуален въпрос, което разрешение с определението на ВАС от 04.07.2016 г. е, че жалбата на физическото лице срещу процесната заповед не е просрочена – т.е. първоинстанционният съд, комуто делото е било върнато за продължаване на съдопроизводствените действия, е следвало да се произнесе по съществото на сезиралата го жалба, а не да прекратява отново производството по делото заради просрочието ѝ. В случая е допуснато съществено нарушение на съдопроизводствени правила, изразяващо се в несъобразяване на първоинстанционния съд с определението на горната инстанция по частната жалба, което, съгласно чл. 235, ал. 2 от АПК, е задължително за него, като е без значение за хода на производството дали съдията-докладчик е съгласен или не е съгласен с отменителното определение. Отклонение от правилото по чл. 235, ал. 2 от АПК е възможно единствено когато съобразяването с определението на по-горния съд би довело до несъобразяване с последвало (а не с предходно!) тълкувателно решение, а Тълкувателно решение № 6 от 30.06.2015 г. по тълкувателно дело № 4/2013 г., по описа на ВАС е постановено преди отменителното определение на тричленния състав на ВАС от 4 юли 2016 г. Освен това, първоинстанционният съд некоректно се е позовал само на неотноситимата 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.*

оглед на конкретните факти и дати по казуса втора точка на цитираното тълкувателно решение, а е игнорирал имащата пряко отношение към случая негова първа точка, което е довело до неправилния му извод, че не са налице условията за удължаване на срок по смисъла на чл. 140 от АПК. Във всички случаи на непосочване изрично в административния акт и на двете възможности за оспорване по чл. 148 от АПК (по административен и по съдебен ред) е налице предпоставката по чл. 140, ал. 1 от АПК за удължаване на срока за оспорване, свързано с неизпълнение от страна на издателя на административния акт на вмененото му задължение с императивната разпоредба на чл. 59, ал. 2, т. 7 от АПК. Както липсата на указания, така и непълните указания по т. 7 от ал. 2 на чл. 59 от АПК, са предпоставка за удължаване на два месеца на срока за оспорване на акта по смисъла на чл. 140, ал. 1 от АПК. Горното налага извод, че при получена заповед (в която не е посочено пред кой орган може да се подаде жалба) на 27.01.2015 г., и входирана жалба срещу нея в съда на 20.03.2015 г., жалбата не е просрочена – чл. 140, ал. 1 във връзка с чл. 59, ал. 2, т. 7 от АПК. Но дори и при неналичие на приложното поле на чл. 140, ал. 1 от АПК и в хипотезата на формиран мълчалив отказ на горестоящия административен орган, жалбата на лицето до съда срещу заповедта пак нямаше да е просрочена. Жалбата по административен ред е постъпила при компетентния административен орган – директора на РДСП – Бургас, на 10.02.2015 г., който е следвало да се произнесе по нея в срок до 24.02.2015 г. включително. След като той не е постановил решението си в срока по чл. 97, ал. 1 от АПК, за жалбоподателката е възникнало правото да обжалва пред съда административния акт в едномесечния срок по чл. 149, ал. 2 във връзка с ал. 3 от АПК - т.е. най-късно до 24.03.2015 г., като жалбата ѝ до съда е подадена чрез административния орган четири дни по-рано - на 20.03.2015 г. По тези съображения върховните съдии са приели, че жалбата на лицето срещу процесната заповед не прескрибира (т.е. не е просрочена), и основанийето по чл. 159, т. 5 от АПК за оставянето ѝ без разглеждане в случая не е налице, защото възможността за оспорване на атакувания административен акт към момента на подаването ѝ не е била погасена. Ето защо, като е приел за установено, че жалбата срещу заповедта е подадена след влизането в сила на административния акт (респ. след изтичане на преклузивния срок за обжалване), съдът е извел необоснован и материално незаконосъобразен извод за нейната недопустимост. Спазването на срока за подаването на жалбата е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта ѝ, за която съдът е длъжен да следи служебно. Жалба, подадена преди изтичането на срока, е процесуално допустима и следва да бъде разгледана по същество (ако



*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.*

са налице и останалите процесуални предпоставки за това касателно нейната допустимост и редовност), защото преди изтичането на срока за оспорване правото на страната да търси съдебна защита не е преклудирано.

С определение от 15.06.2017 г. на Административен съд – Хасково, постановено по административно дело № 496 по описа на съда за 2017 г., е оставена без разглеждане жалбата на физическо лице срещу отговор на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ гр. Димитровград, обективиран в писмо изх. № 2601-94П-653#1 от 12.04.2017 г., и е прекратено производството по делото. От фактическа страна е установено, че лицето е уведомило директора на Дирекция „Социално подпомагане“ – Димитровград на 07.04.2017 г., че трите му деца се отглеждат от него, поради което би било законно те или баща им да получават обезщетение (жалбоподателят визира получаваните от майка им семейни помощи за деца) независимо кому е предоставено упражняването на родителските права. Сезиран по този начин, директорът на Дирекция „Социално подпомагане“ – Димитровград е отговорил на бащата с процесното писмо изх. № 2601-94П-653#1 от 12.04.2017 г. В писмото административният орган е разяснил на жалбоподателя реда, по който се отпускат месечните помощи за деца съобразно Закона за семейните помощи за деца и Правилника за прилагане на Закона за семейните помощи за деца, посочил е, че в случая те се получават от майката на децата в качеството ѝ на родител, на когото със съдебен акт са предоставени родителските права, и е разяснил на бащата, че ако желае промяна в режима на упражняване на родителските права, следва да се обърне към съда.

Недоволен от отговора, бащата е сезирал Хасковския административен съд с жалба срещу него. За да постанови прекратителното определение първоинстанционният съд е приел, че оспореното пред него писмо не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1-4 АПК, а е с уведомителен характер и съответно не подлежи на обжалване по съдебен ред. Съдът е посочил и, че дори да се приеме, че бащата е подал сигнал до сезирания от него директор за недобросъвестно получавани семейни помощи, то отговорът на административния орган също не би подлежал на обжалване по съдебен ред по силата на чл. 124, ал. 2 от АПК.

Определението е оставено в сила с определение № 12336/16.10.2017 г. на Върховния административен съд, шесто отделение по административно дело № 9749/2017 г. Тричленният съдебен състав е намерил частната жалба за неоснователна. Изложил е съображения, че преценката дали актът подлежи на оспорване задължително се свързва с изследване характера на оспорения акт и по-специално дали има белезите на индивидуален



*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.*

административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК - изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Отсъствието на който и да е от очертаните в цитирания текст на закона същностни белези, какъвто е настоящия случай, сочи на недопустимост на търсената по реда на това съдебноадминистративно производство защита. С оглед съдържанието на обсъжданото писмо, обоснован и правилен е изводът на първоинстанционния съд, че то не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК, поради което не подлежи на съдебен контрол. Писмото не съдържа властническо волеизявление на административен орган или овластен от закон за това орган или организация, по силата на което да възникват права или задължения за оспорвания, а има уведомителен характер. То по своята същност представлява отговор по подаден сигнал за допуснати нарушения на законодателството по отпускане на семейни помощи. Както правилно е посочил в мотивите си Хасковския административен съд, дори и да се приеме, че писмото представлява решението на съответния орган по подадения сигнал, то това решение не подлежи на обжалване пред съда, съгласно изричната разпоредба на чл. 124, ал. 2 от АПК. Предвид това, правилен е изводът на съда, че жалбата до него е недопустима като подадена против акт, който не подлежи на съдебен контрол.

Изготвил:

Николай Гунчев, 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 Николай Гунчев
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
(ВАС) и административните съдилища (АС) по Закона за социално
подпомагане
(ЗСП)

Анализът на селектираната съдебна практика по Закона за социално подпомагане 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 насочването им срещу административни актове, за които е преценено, че не подлежат на обжалване от конкретен субект.

Характерен пример за такъв акт е определение от 28.12.2015 г., постановено по административно дело № 3570/2015 г. от Административен съд – Варна. Съдът е посочил, че съдебното обжалване е средство за решаване на спорове между гражданите и юридическите лица и администрацията, а не между държавни органи или други органи на изпълнителна власт в това им качество - чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно чл. 147, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. По отношение на кмета на община Варна заповед № РД01-1454/18.09.2015 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане не поражда права или задължения. Последният не е адресат на заповедта, не е инициирал производството. Заповед № РД01-1454/18.09,2015 г. на Изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане е издадена по инициатива на директора на Регионална дирекция за социално подпомагане - Варна, като за него същата се явява вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. Прието е, че жалбата, подадена от кмета на община Варна е процесуално недопустима и производството следва да бъде прекратено на основание чл. 159, т. 4 АПК.

Изготвил:

Николай Гунчев, 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 Николай Гунчев

**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 (ВАС) и административните съдилища (АС) по Закона за социално подпомагане (ЗСП)

Анализът на селектираната съдебна практика по Закона за социално подпомагане 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 насочването им срещу административни актове, за които е преценено, че не подлежат на обжалване от конкретен субект.

Характерен пример за такъв акт е определение от 28.12.2015 г., постановено по административно дело № 3570/2015 г. от Административен съд – Варна. Съдът е посочил, че съдебното обжалване е средство за решаване на спорове между гражданите и юридическите лица и администрацията, а не между държавни органи или други органи на изпълнителна власт в това им качество - чл. 120 от Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно чл. 147, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД

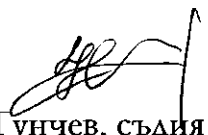


ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. По отношение на кмета на община Варна заповед № РД01-1454/18.09.2015 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане не поражда права или задължения. Последният не е адресат на заповедта, не е инициирал производството. Заповед № РД01-1454/18.09.2015 г. на Изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане е издадена по инициатива на директора на Регионална дирекция за социално подпомагане - Варна, като за него същата се явява вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК. Прието е, че жалбата, подадена от кмета на община Варна е процесуално недопустима и производството следва да бъде прекратено на основание чл. 159, т. 4 АПК.

Изготвил:


Николай Гунчев, 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 Николай Гунчев
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 (ВАС) и административните съдилища (АС(по Кодекса за социално осигуряване (КСО)

Анализът на селектираната съдебна практика по Кодекса за социално осигуряване 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 годеж за обжалване административен акт и/или поради липса на правен интерес от оспорване на административния акт.

С определение № 24/08.02.2017 г. по административно дело № 192/2016 г. Административен съд – Търговище на основание чл. 159, т. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е оставил без разглеждане жалбата на физическо лице против обективиран в писмо с изх. № 1029-25-2831/07.12.2016 г. отказ на директора на ТП на НОИ - Търговище да извърши промяна на отпуснатата на лицето лична пенсия за осигурителен стаж и възраст, и е прекратил производството по делото.

По подадената молба за преизчисление на пенсията с вх. № 1013-25-64/11.03.2016 г., на 16.03.2016 г. ръководителят на ПО при ТП на НОИ се е произнесъл с разпореждане № 2141-25-4/16.03.2016 г. С посоченото



*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.*

разпореждане е била преизчислена личната пенсия за осигурителен стаж и възраст на молителя. С жалба с вх. № 1012-25-54/25.04.2016 г. последният е обжалвал пред директора на ТП на НОИ разпореждане № 2141-25-4/16.03.2016 г. По подадената жалба директорът на ТП на НОИ - Търговище се е произнесъл с решение № 2153-25-5/27.04.2016 г., с което е отхвърлил жалбата на лицето срещу разпореждането, като неоснователна. В решението органът по чл. 117, ал. 3 КСО е изложил мотиви защо претендираният от жалбоподателя стаж не може да му бъде зачетен за втора категория труд. Решение № 2153-25-5/27.04.2016 г. на директора на ТП на НОИ е съобщено на пенсионера на 25.05.2016 г., видно от приложената по делото обратна разписка. Извън процедурата по обжалване на разпореждане № 2141-25-4/16.03.2016 г. и постановяване на решение № 2153-25-5/27.04.2016 г., от директора на ТП на НОИ е било изпратено и писмо-отговор на запитване с изх. № 1029-25-515/17.03.2016 г. Срещу посоченото писмо-отговор на 06.12.2016 г. е постъпила жалба от лицето с вх. № 1013-25-291, адресирана до директора на ТП на НОИ - Търговище. По повод подадената жалба с писмо с изх. № 1029-25-2831/07.12.2016 г. директорът на ТП на НОИ - Търговище на основание чл. 81, ал. 1 АПК е дал единствено указания на жалбоподателя за отстраняване на недостатъци в жалбата. Посоченото писмо е получено от лицето на 13.12.2016 г. Поради неотстраняване на нередовностите в срок жалба с вх. № 1013-25-291 е върната на жалбоподателя с писмо с изх. № 1029-25-152/19.01.2017 г., получено от подателя ѝ на 20.01.2017 г. На 20.12.2016 г. до АС - Търговище е подадена молба от лицето, с която същото оспорва отказ на директора на ТП на НОИ - Търговище, обективизиран в издадено от него с писмо с изх. № 1029-25-2831/07.12.2016 г.

При тези данни съдът е приел, че по подадената от оспорващия молба с вх. № 1013-25-64/11.03.2016 г. е проведено надлежно производство по КСО. Издадено е разпореждане по реда на чл. 98 КСО. Проведено е и производство по административно обжалване на разпореждането, което е завършило с издаване на решение № 2153-25-5/27.04.2016 г. на решаващия орган по чл. 117, ал. 3 КСО. На обжалване по съдебен ред пред Административен съд - Търговище подлежи решение № 2153-25-5/27.04.2016 г. на директора на ТП на НОИ, съгласно чл. 118, ал. 1 КСО. С подадената пред Административен съд - Търговище жалба от пенсионера с вх. № 1584/20.12.2016 г. не се оспорва това решение, като едновременно с това същото е и влязло в законна сила на 09.06.2016 г. С писмо с изх. № 1029-25-2831/07.12.2016 г. на оспорващия на основание чл. 83, ал. 1 АПК са дадени указания за отстраняване на недостатъци. Посоченото писмо обективира не отказ на директора на ТП на НОИ -



*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.*

Търговище като акт, а волеизявление, което е част от производството по Глава шеста на АПК и не носи белезите на индивидуален административен акт, съгласно чл. 21, ал. 5 АПК. Пенсиите се изменят не с акт на директора на ТП на НОИ, а с акт на длъжностното лице, на което е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в териториалното поделение. Директорът на ТП на НОИ не е имал законово задължение да се произнася като решаващ орган по жалбата срещу писмо с изх. № 1029-25-515/17.03.2016 г. Писмото е издадено от него, същият не се явява по-горестоящ административен орган и неговото произнасяне по жалбата не съставлява отказ, носещ белезите на акт, подлежащ на съдебен контрол. На основание всичко гореизложено съдът е намерил жалбата на лицето за недопустима поради липса на акт, подлежащ на съдебно оспорване.

Определението не е обжалвано пред Върховния административен съд и е влязло в сила.

С определение № 187/07.09.2017 г. по административно дело № 126/2017 г. Административен съд – Търговище на основание чл. 159, т. 1 АПК е оставил без разглеждане жалбата на осигурено лице против отказ за издаване на задължителни предписания на осигурителя за корекция на декларации образец 1 и 6 по Наредба Н-8/29.12.2005 г. върху по-висок доход за периода 2005 г.- 2014 г., обективизиран в писмо с изх. № 1029-25-1307/05.07.2017 г. на директора на ТП на НОИ – Търговище, и е прекратил производството по делото. Съдът е приел, че в посоченото писмо не се съдържа волеизявление на директора на ТП на НОИ - Търговище за отказ за издаване на задължителни предписания. Със същото жалбоподателят само се информира (т.е. то има уведомителен характер) за резултатите от извършената от контролните органи на ТП на НОИ - Търговище проверка. Контролът по спазване на законодателството в областта на държавното обществено осигуряване е в правомощията на органите, посочени в чл. 107, ал. 2 КСО, но това не означава, че същите са длъжни да издават задължителни предписания при всяко искане на осигуреното лице. Административните правоотношения, в рамките на които се издават задължителните предписания, се развиват между контролните органи и проверяваните лица - в случая осигурителя, а не между органите на НОИ и лицата, които са ги сезирали с искане, молба или сигнал за издаване на предписания. При това положение за жалбоподателя не съществува право, на което да кореспондира задължение на контролните органи по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО за издаване на задължителни предписания и следователно неиздаването на такива предписания при направено затова искане не



*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.*

представлява отказ по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, който да подлежи на обжалване. На оспорване по чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО подлежат само издадените задължителни предписания, но не и отказите за издаването на такива. В конкретния случай липсва индивидуален административен акт по чл. 117, ал. 1 КСО и потвърждаващо решение на ръководителя на ТП на НОИ, което да подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Волеизявлението на директора на ТП на НОИ, обективизирано в писмо с изх. № 1029-25-1307/05.07.2017 г., не притежава белезите на административен акт по чл. 118, ал. 1 КСО, който може да бъде предмет на оспорване по съдебен ред, и насоченото срещу това писмо оспорване се явява процесуално недопустимо.

Определението е оставено в сила с определение № 13719/13.11.2017 г. по административно дело № 12230/2017 г. на Върховния административен съд, шесто отделение. Тричленният съдебен състав е споделил изводите на първоинстанционният съд, като е приел и, че са налице и предпоставките на разпоредбата на чл. 124, ал. 2 АПК, според която решението, постановено по подаден сигнал, не подлежи на обжалване - съответно уведомителното писмо, изпратено на жалбоподателя по повод на подадения от него сигнал, не подлежи на обжалване, поради което подадената от осигуреното лице жалба пред Административен съд - Търговище против писмо изх. № 1029-25-1307/05.07.2017 г. на директора на ТП на НОИ - Търговище е недопустима като подадена срещу неподлежащ на обжалване акт.

С определение № 199/04.09.2018 г. по административно дело № 130/2018 г. Административен съд – Търговище на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на осигурено лице против писмо на директора на ТП на НОИ – Търговище изх. № 1029-25-1610 от 12.07.2018 г. относно преизчисление на обезщетението за временна нетрудоспособност поради бременност и раждане. Със същото определение производството по делото е прекратено.

С писмо изх. № 1029-25-1610 от 12.07.2018 г. на директора на ТП на НОИ жалбоподателката е била уведомена, че към момента на настъпване на временната нетрудоспособност по данни на работодателя същата има изискуемия 12-месечен осигурителен стаж и има право на парично обезщетение. Представения формуляр СЕД S041 е за допълване на изискуемия осигурителен стаж при недостиг и не оказва влияние относно придобиване на правото. Размерът е изчислен по реда на чл. 49 КСО и чл. 31 НПОПДОО. Не е налице формиран отказ за изплащане на обезщетение, следователно за жалбоподателката липсва правен интерес от водене на настоящия процес, тъй като е постигнат целения с жалбата правен резултат.



*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 същата, видно от цитираното писмо, се полага обезщетението за временна нетрудоспособност поради бременност и раждане. Отделно от изложеното, посоченото писмо с характер на уведомително такова не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК. По същество е волеизявление, което не създава права или задължения и не рефлектира в правната сфера на жалбоподателката. Писмото не подлежи на обжалване, доколкото в кодекса или в специален закон не е предвидено друго.

Определението не е обжалвано пред Върховния административен съд и е влязло в сила.

С определение № 171 от 17.08.2017 г. по административно дело № 354/2017 г. Административен съд – Перник на основание чл. 159, т. 1 и т. 4 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на физическо лице срещу писмо изх. № 1019-13-181 НЗ от 29.06.2017 г. и писмо изх. № 1019-13-181Н1 от 11.05.2017 г. на директора на ТП на НОИ – Перник, и е прекратил производството по делото. С обжалваните писма жалбоподателят е уведомен, че не е налице правно основание за издаване на задължително предписание, тъй като не е подавано заявление за изчисляване и отпускане на пенсия или обезщетение. По смисъла на чл. 117, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване пред ръководителя на съответното териториално поделение на Националния осигурителен институт се подават жалби срещу изчерпателно изброени административни актове, между които не е искания административен акт от жалбоподател. Отказът за издаване на такъв документ засяга самостоятелно субективно материално право, тъй като документът е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, а неиздаването му води до невъзможност последващи правоотношения да се развият законосъобразно. Оспорените писма на директора на ТП на НОИ - Перник имат уведомителен и осведомителен характер и нямат характер на отказ, тъй като не притежават белезите както на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, така и по смисъла на чл. 117, ал. 1 КСО. Същите имат информационен и насочващ характер за жалбоподателя и представляват кореспонденция между него и административния орган. Писмата са част от процедурата, която би се развила в бъдеще при подаване на заявление за изчисляване и отпускане на пенсия или обезщетение. С посочените писма компетентният орган е указал на жалбоподателя необходимостта от искания административен акт при наличие на настъпило правно основание, каквото към настоящия момент не е налице. Поради това те не могат да бъдат предмет на съдебен контрол по заявения процесуален ред по чл. 145 и следв. АПК.



*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.*

Определението не е обжалвано пред Върховния административен съд и е влязло в сила.

С определение № 72 от 28.03.2017 г. по административно дело № 149/2017 г. Административен съд – Перник на основание чл. 130, ал. 1 във връзка с ал. 4 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на физическо лице срещу разпореждане от 01.02.2017 г. на ръководителя на пенсионното осигуряване при ТП на НОИ - Перник, с което е отказано отпускане на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст, прекратил е производството по делото, и е изпратил делото като преписка на директора на ТП на НОИ - Перник за разглеждане на подадената жалба. Съдът е посочил, че съгласно нормата на чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „а“ от Кодекса за социално осигуряване пред ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ се подават жалби срещу разпореждания, с които се отказва или неправилно са определени или изменени и спрени пенсиите, добавките и компенсациите към тях. Абсолютна процесуална предпоставка за провеждане на обжалване пред съд се явява предвиденото задължително обжалване по административен ред пред по-горестоящия административен орган, директора на ТП на НОИ - Перник. В случая не е налице изборност на реда за оспорване, тъй като е налице императивен процесуален ред, регламентиран в специален закон, и обжалването по административен ред е абсолютна процесуална предпоставка за съдебно атакуване на конкретния административен акт. Жалбата срещу процесното разпореждане на ръководителя на пенсионното осигуряване при ТП на НОИ - Перник не подлежи на пряко съдебно разглеждане, а на задължително такова по административен ред пред директора на ТП на НОИ – Перник, пред когото обаче разпореждането не е обжалвано. Затова делото следва да му се изпрати като преписка за произнасяне по същество по жалбата след преценка на допустимостта ѝ и при спазване на сроковете.

Определението не е обжалвано пред Върховния административен съд и е влязло в сила.

С определение № 105 от 02.05.2017 г. по административно дело № 216/2017 г. Административен съд – Перник на основание чл. 130, ал. 1 във връзка с ал. 4 АПК е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на физическо лице срещу разпореждане от 29.03.2017 г. на ръководителя по изплащането на обезщетенията и помощите при ТП на НОИ - Перник, с което е отказано отпускане на парично обезщетение/помощ за временна неработоспособност поради трудова злополука. Със същото определение производството по делото е прекратено. Съдът е посочил, че съгласно нормата на чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „е“ от Кодекса за социално осигуряване пред



*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.*

ръководителя на съответното териториално поделение на НОИ се подават жалба срещу разпореждания, с които се отказва изплащане на парични обезщетения по глава четвърта или помощи. Абсолютна процесуална предпоставка за провеждане на обжалване пред съд се явява предвиденото задължително обжалване по административен ред пред по-горестоящия административен орган, директора на ТП на НОИ - Перник. В случая не е налице изборност на реда за оспорване, тъй като е налице императивен процесуален ред, регламентиран в специален закон и обжалването по административен ред е абсолютна процесуална предпоставка за съдебно атакуване на конкретния административен акт. Жалбата срещу процесното разпореждане на ръководителя по изплащането на обезщетенията и помощите при ТП на НОИ - Перник не подлежи на пряко съдебно разглеждане, а на задължително такова по административен ред пред директора на ТП на НОИ – Перник, пред когото не е обжалвано. Поради това делото следва да му се изпрати като преписка за произнасяне по същество по жалбата след преценка на допустимостта ѝ и при спазване на сроковете.

Определението не е обжалвано пред Върховния административен съд и е влязло в сила.

С определение № 147 от 26.06.2018 г. по административно дело № 330/2018 г. Административен съд – Перник на основание чл. 159, т. 4 и чл. 158, ал. 3 АПК е оставил без разглеждане като недопустима и нередовна жалбата на търговско дружество (работодател-осигурител) против решение № КПК–8 от 16.05.2018 г. на директора на ТП на НОИ - Перник, с което е отхвърлена жалбата с вх. № 1012-13-16 от 18.04.2018 г. на дружеството против разпореждане № 24 от 02.04.2018 г. на длъжностното лице по чл. 60, ал. 1 КСО, с което настъпилата злополука е приета за трудова по смисъла на чл. 55, ал. 1 КСО. Със същото определение производството по делото е прекратено. Жалбоподателят е заявил, че не оспорва установения факт от административния орган за приемане на станалата злополука като трудова по смисъла на чл. 55, ал. 1 КСО, но оспорва изложените мотиви. С разпореждане от 14.06.2018 г. първоинстанционният съд е оставил без движение производството по делото и е дал конкретни указания на жалбоподателя да отстрани нередовностите на жалбата си в седмодневен срок от получаване на съобщението. С молба вх. № 1689 от 25.06.2018 г. жалбоподателят изрично е заявил, че не обжалва решението относно обстоятелството, че станалата злополука с физическо лице (негов работник) е приета за трудова по смисъла на чл. 55, ал. 1 КСО, но обжалва оспореното решение в частта относно мотивите като негълни. Представил е вносна



*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.*

бележка за внесена държавна такса, но в посочения срок жалбоподателят не е посочил в какво се състои искането му до съда. Съдът е приел, че след като жалбоподателят не оспорва признаването на злополуката за трудова, за него липсва правен интерес от оспорване на решението на директора на ТП на НОИ – Перник, а мотивите на същото не подлежат на самостоятелно оспорване. Решението подлежи на обжалване единствено при несъгласие с разпоредителната част на административния акт, доколкото с нея се създават права и задължения за заинтересованите страни. На следващо място Административен съд – Перник е приел, че подадената жалба е и нередовна на основание чл. 158, ал. 3 АПК, защото жалбоподателят не е отстранил в срок всички визирани нередовности, като не е посочил в какво се състои искането му до съда, поради което и на това основание жалбата следва да бъде оставена без разглеждане, а производството прекратено.

Установени са случаи на недопустим съдебен контрол на актове на администрацията по КСО и в Благоевградския административен съд. Типичен пример за такъв случай е казус с обжалване направо пред съда на акт по чл. 117, ал. 1 КСО, подлежащ на задължителен административен контрол. С определение № 1442 от 11.08.2014 г. на Административен съд - Благоевград по административно дело № 515/2014 г. е оставена без разглеждане жалбата на осигурено лице срещу Мълчалив отказ на директора на Районно управление „Социално осигуряване” – Благоевград да се произнесе по заявление вх. № 011-00-660/08.04.2013 г. за отпускане на парично обезщетение за безработица на основание чл. 54а от Кодекса за социално осигуряване и Искане с вх. № К-3149/09.06.2014 г., производството по делото е прекратено, а преписката е изпратена по компетентност на директора на РУ „Социално осигуряване” – Благоевград. Съдът при извършената проверка за редовността на жалбата е констатирал липса на компетентност да се произнася по нея, тъй като жалбоподателката в своите заявления по повод дадените ѝ указания, а именно дали поддържа жалбата си срещу мълчалив отказ на директора на Районно управление „Социално осигуряване” – Благоевград (при наличието на изрично произнасяне по заявлението с разпореждане № 011-00-660-3/15.07.2014 г. на ръководителя на осигуряването за безработица), продължава да поддържа жалбата си срещу мълчаливия отказ на директора на Районно управление „Социално осигуряване” – Благоевград. В мотивите на определението е посочено също, че съгласно разпоредбата на чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „б” КСО, отказът да бъде отпуснато парично обезщетение за безработица подлежи на обжалване пред ръководителя на съответното териториално поделение на Националния осигурителен институт, който се произнася по жалбата с мотивирано



*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 в едномесечен срок от получаването ѝ. Съгласно чл. 118, ал. 1 КСО на съдебно обжалване пред съответния административен съд подлежи именно мотивираното решение на директора на РУ „Социално осигуряване“, с което той се произнася по жалбата против акта по чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „б“ КСО.

Определението е обжалвано и оставено в сила с определение № 12317/16.10.2014 г., поставено по административно дело № 12257 по описа на Върховния административен съд за 2014 г. Тричленният съдебен състав е приел, че мотивите в обжалваното определение, че съгласно разпоредбата на чл. 118, ал. 1 КСО на оспорване пред административен съд подлежи решението на ръководителя на ТП на НОИ, са правилни и въз основа на тях съдът правилно е приел жалбата като такава по чл. 117, ал. 1, т. 2, б. „б“ КСО и на основание чл. 130, ал. 4 АПК я е препратил на компетентния орган - директорът на РУ „Социално подпомагане“ - Благоевград. Изчерпването на административния ред за обжалване е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебното обжалване, а в разглеждания случай той не е бил изчерпан.

В Административен съд – Варна са нередки случаите на оспорване на административни актове, за които съдът е преценил, че не подлежат на обжалване поради липса на предмет. Такъв е казусът, по който е произнесено определение от 12.06.2014 г., постановено по административно дело № 1730/2014 г. Прието е, че не е налице мълчалив отказ на директора на ТП на НОИ да се произнесе по жалба срещу разпореждане, с което на основание чл. 40, ал. 4 КСО е спряно образуваното производство по изплащане на парично обезщетение по молба-декларация за отпускане на парично обезщетение, тъй като такъв, с оглед специалните норми на чл. 117 и чл. 118 КСО, предвиждащи задължително обжалване по административен ред, не се формира. Посочено е, че освен това в дадения едномесечен срок, горестоящият административен орган е уведомил жалбоподателя, че производството по изплащане на обезщетение е възобновено, и че дължимото обезщетение за март и април е начислено по ведомост. Възобновеното административно производство определя и липсата на правен интерес у жалбоподателя от оспорването на разпореждането. В случая обжалваното разпореждане е прекратило действието си, като породените от него правни последици са отпаднали с обратна сила. Предвид изложеното е преценено, че липсва формиран мълчалив отказ на директора на ТП на НОИ да се произнесе по жалбата срещу разпореждането, с което на основание чл. 40, ал. 4 КСО е спряно образуваното производство по изплащане на парично обезщетение по молба-декларация за отпускане на парично обезщетение,



*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.*

както и че липсва правен интерес от оспорването на самото разпореждане за спиране, тъй като впоследствие производството е възобновено и на жалбоподателя са начислени дължимите обезщетения.

Няма данни това определение да е било обжалвано пред Върховния административен съд.

Определение от 01.02.2018 г., постановено по административно дело № 291/2018 г. по описа на същия първоинстанционен съд, образувано по жалба, с която е отправено искане до съда да задължи ръководителя на „Пенсионно осигуряване“ при ТП на НОИ - Варна да изплати влязло в законна сила решение № 755/02.05.2017 г. по административно дело № 3015/2016 г. на Административен съд – Варна, като определи и изплати за периода от 09.02.2016 г. до 07.12.2017 г. личната пенсия за инвалидност поради общо заболяване на жалбоподателя в нейния реален размер. В мотивите е посочено, че в едната част с искането се претендира административният орган да бъде задължен от съда да определи пенсията в посочения размер, т.е. да му се вмени задължение за произнасяне и следователно за формиране на волеизявление, представляващо индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК, а в другата част - да бъде задължен да изплати така определената пенсия, т.е. да му се вмени задължение за фактическо действие, като всичко това да е все на основание влязлото в законна сила съдебно решение по административно дело № 3015/2016 г. Прието е, че в своята първа част искането е процесуално недопустимо, тъй като в случая с решение № 755/02.05.2017 г. по административно дело № 3015/2016 г. съдът не е върнал на ръководителя на „Пенсионно осигуряване“ при ТП на НОИ - Варна административната преписка за ново произнасяне, и за административния орган след съдебната отмяна на решение № 2153-03-80/27.10.2016 г. не е възникнало задължение за ново произнасяне, поради което търсената от жалбоподателя охрана на засегнати права е изцяло лишена от предмет. По отношение на втората част от искането Административен съд - Варна е изложил мотиви, че решение № 755/02.05.2017 г. по административно дело № 3015/2016 г. не съдържа осъдителен диспозитив, с който ответникът да е осъден да изплати на жалбоподателя претендираният размер пенсия по чл. 74 КСО за посочения от него период, като такъв диспозитив поначало не би могло да има, тъй като в производството по оспорване по глава X, раздел I от АПК, вр. чл. 118, ал. 3 КСО, на актовете по чл. 98 и чл. 99 КСО съдът няма правомощието да определя и изменя размера на пенсията на оспорвания, доколкото естеството им не позволява при съдебната отмяна решаване на въпроса по същество от съда. След като съдебното решение, на което се позовава жалбоподателят, не представлява изпълнително основание по смисъла на чл. 268, т. 2 АПК, за него е изцяло неприложима уредбата по глава XVII АПК. Счел е, че по отношение на това искане е неприложима и уредбата по глава XV, раздел II



*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.*

от АПК („Защита срещу неоснователни бездействия“), тъй като нейна цел е охраната на засегнати права от неизвършването на фактически действия, които административният орган е задължен да извърши по силата на самия закон. Изплащането на пенсията не представлява задължение на пенсионния орган, произтичащо направо от закон или друг нормативен акт, а е обусловено от подаването на заявление от правоимащото лице, придружено от изискуемите документи по Наредба за пенсията и осигурителния стаж, както и от преценката на административния орган, обективизирана в разпореждането му по чл. 98 или чл. 99 КСО, относно наличието на предвидените в закона материалноправни предпоставки за отпускане или изменение на пенсията. Предвид изложеното е обоснован извод за процесуалната недопустимост и на тази част от искането, поради което производството по делото е прекратено.

Няма данни това определение да е било обжалвано пред Върховния административен съд.

Прекратените производства по КСО в Административен съд – Силистра са в основната си част заради неотстранени нередовности на жалбите и неизпълнение на задължителната процедура по чл. 117 - чл. 118 КСО, въвеждаща като предмет на съдебното обжалване, контролния административен акт, в отклонение от чл. 145, ал. 2 АПК. Две прекратителни определения представляват интерес за настоящото изследване.

По административно дело № 82/2015 г. по описа на АС - Силистра, директорът на ТП на НОИ - Силистра е издал нарочно решение в изпълнение на влязло в сила съдебно решение по административно дело № 39/2015 г. на АС - Силистра, което е не просто излишно, но и неправилно. Това е така, защото преписката е върната на осигурителния орган (на длъжностното лице, компетентно за издаване на разпореждане по чл. 54ж КСО) за ново произнасяне. Оспорващият е атакувал това решение на директора на ТП на НОИ, което няма самостоятелно значение и, поради липса на административен акт, постановен в производство по чл. 117 КСО, който да подлежи на търсената съдебна защита, съдът е прекратил производството на основание чл. 159, т. 1 АПК.

По административно дело № 184/2016 г. е оспорено решение на директора на ТП на НОИ - Силистра, в частта му, с която е отменен определеният размер на обезщетение за безработица от длъжностното лице и му е върната преписката за ново произнасяне. Съдът е дал указания па жалбоподателя да уточни какво точно от релевиращия контролен административен акт обжалва, на което е отговорено еднозначно, че не е доволен от указанията на директора на ТП на НОИ, дадени на длъжностното лице по осигуряването за безработица, за определяне на размера на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

обезщетението. Съдът е приел, че тези указания сами по себе си не подлежат на самостоятелен съдебен контрол, и на основание чл. 159 т. 1 и т. 4 АПК е прекратил производството.

Изготвил:

Николай Гунчев, съдия във ВАС



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

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 Николай Гунчев

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 (ВАС) и административните съдилища (АС) по Кодекса на труда (КТ)

Проучването и анализът на селектираната съдебна практика по КТ 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.“ бе извършено основно по разпоредби на кодекса, по които се налагат принудителни административни мерки (ПАМ) - чл. 404 във връзка с чл. 405 КТ, и се обявява съществуването на трудово правоотношение - чл. 405а КТ, защото именно върху тяхната законосъобразност се осъществява съдебен контрол от АС и ВАС. С оглед предметния обхват на задачите по проекта се издирваха случаи, породили проблем с преценката дали е налице годеи за обжалване административен акт и дали жалбоподателят има правен интерес от оспорване на административния акт. Съдебната практика се оказа последователна в разглеждането по същество на съответните актове с правно основание чл. 404 и чл. 405а КТ. Редки са хипотезите, в които е поставен на разглеждане въпросът за допустимостта на оспорването било поради липса на годеи за обжалване акт, било поради липса на правен интерес за оспорвания. По-долу са маркирани едни от малкото случаи, които все пак си струва да отбележат като относими.



*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.*

Първият касае съдебно производство по оспорване на ПАМ по реда на чл. 404 КТ вр. чл. 405 КТ, в рамките на което е постановено прекратително определение на основание чл. 159, т. 4 АПК. Касае се за ПАМ под формата на предписания по чл. 404, ал. 1, т. 1 КТ, дадени от регионална дирекция „Инспекция по труда“, на работодател-осигурител, и отменени по жалба на техния адресат от първоинстанционен административен съд. С определение по хода от 09.01.2014 г., постановено по административно дело № 12536/2013 г. на Върховния административен съд, шесто отделение, с което делото е насрочено за разглеждане в открито съдебно заседание по касационната жалба на дирекцията срещу първоинстанционния съдебен акт, тричленният съдебен състав е оставил без разглеждане касационната жалба на работничка (неучаствала по делото пред първата инстанция) срещу същия акт и е оставил без уважение искането ѝ за конституиране като заинтересована страна в процеса. Съдът е посочил, че процесните ПАМ не засягат работника. Той не е техен адресат, т.к. те не създават за него никакво задължение, нито непосредствено се засяга правото му на труда. Връзката, чрез която ПАМ могат да рефлектират в правната сфера на работника, е опосредена. Промяната в трудовото правоотношение не е обусловена от предписанията. Тя би могла да настъпи единствено от частноправен акт на работодателя или споразумение между страните по трудовото правоотношение.

В частта, с която отказано работничката да бъде конституирана като касаторка или като заинтересована страна в процеса пред ВАС, тя е обжалвала определението пред петчленен състав на Върховния административен съд. По частната ѝ жалба е образувано административно дело № 2104/2014 г., по което съдът с определение № 2552/24.02.2014 г. е оставил в сила определението от 09.01.2014 г., постановено по адм. дело № 12536/2013 г. на ВАС, VI-то отд., в частта му, с която е оставена без разглеждане подадената от работничката касационна жалба против решение № 165/22.07.2013 г. по адм. дело № 90/2013 г. на Административен съд – Кюстендил, оставено е без уважение искането ѝ за конституиране като заинтересована страна в процеса и е прекратено производството по делото. Петчленният съдебен състав е посочил, че в административното производство по издаване на процесната ПАМ правоотношението възниква и се развива между административния орган и лицето, на което е наложена ПАМ, поради което единствено то има правен интерес да обжалва предписанията. Това правоотношение не рефлектира в правната сфера на жалбоподателката, която работи при работодателя – адресат на акта. Всички



*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.*

правоотношения между нея и адресата на мярката, възникнали като следствие от наложената ПАМ, са извън обсега на административното производство. Респ. – разрешаването на спорове по сключване, изпълнение, разваляне и прекратяване на гражданскоправни договори между две равнопоставени страни се извършва по гражданскоправен ред, в което производство жалбоподателката може ефективно да защити правата си.

При прегледа на съдебната практика се установи случай, косвено свързан с актовете по чл. 405а КТ (без издадени такива да са предмет на оспорването). С определение № 5929 от 27.10.2016 г. на Административен съд – София-град, постановено по административно дело № 9545 по описа на съда за 2016 г., на основание чл. 159, т. 1 от АПК е оставена без разглеждане жалба на физическо лице срещу отказ на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ) да издаде административен акт, обективиран в писмо от 07.09.2016 г. на директора на дирекция „ПОИД“, и е прекратено производството по делото. Решаващият съдебен състав е приел, че оспореното писмо не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, а е с уведомителен характер и по същество представлява отговор по подаден сигнал. Съдът не може да задължи ИА ГИТ да издаде искания от жалбоподателката административен акт, тъй като преценката за издаване на постановление по чл. 405а КТ е изцяло в правомощията на административния орган, а по силата на чл. 124, ал. 2 АПК решението на съответния орган по сигнал не подлежи на обжалване пред съда.

Определението е оставено в сила с определение № 366/12.01.2017 г. по административно дело № 13194/2016 г. на ВАС, шесто отделение. Тричленният съдебен състав е приел, че оспореното писмо не съдържа властническо волеизявление на административен орган или овластен от закон за това орган или организация, по силата на което да възникват права или задължения за оспорващата, а има уведомителен характер. То по своята същност представлява отговор по подаден сигнал за допуснати нарушения на трудовото законодателство от страна на работодателя. Дори и да се приеме, че писмото представлява решението на съответния орган по подадения сигнал, то това решение не подлежи на обжалване пред съда, съгласно изричната разпоредба на чл. 124, ал. 2 АПК.

Пример за специфична хипотеза, също косвено свързана с обсъжданата материя, е случай, в който съдебното производство е било по реда на чл. 166, ал. 4 АПК вр. чл. 405а, ал. 7 КТ.

С определение № 3399 от 21.08.2014 г. по частно административно дело № 2826/2014 г. на Административен съд – Варна е оставено без уважение



*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.*

особеното искане на търговско дружество да бъде спряно предварителното изпълнение на постановление по чл. 405а, ал. 2 КТ за обявяване съществуването на трудово правоотношение между дружеството като работодател и физическо лице като работник, изпълнявал трудова функция на общ работник, починал при трудова злополука при изпълнението на тази трудова функция. Съдът е посочил, че: евентуалното спиране на предварителното изпълнение на постановлението по чл. 405а КТ по никакъв начин няма да повлияе върху заплащането на наложените с наказателни постановления имуществени санкции, и само по себе си няма да изключи същото като доказателство за осъщественото нарушение, а съобразно константната съдебна практика засягането на имуществените интереси на дружеството, независимо от неговия обем, не е от категорията на тези, които могат да бъдат противопоставени на значимите обществени и индивидуални интереси по чл. 60, ал. 1 АПК - в конкретния случай свързани с надлежно реализиране на гарантираната от закона охрана на правата на работниците и служителите.

Определението е оставено в сила като правилно съобразно постановеният краен резултат от Върховния административен съд, шесто отделение, но по различни от изложените от първоинстанционния съд мотиви. В потвърждаващото определение № 11695/06.10.2014 г., постановено по административно дело № 12292/2014 г., тричленният съдебен състав не е споделил изложените от Варненския административен съд аргументи, като е аргументирал крайния резултат с коригиращи мотиви. Налице е случай на постановление по чл. 405а, ал. 2 КТ, с което компетентният орган е обявил съществуването на трудово правоотношение при смърт на работника или служителя, настъпила до установяване на нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ. В този случай на работодателя не се издава предписание по ал. 4 (чл. 405а, ал. 5 КТ), а отношенията между страните до издаване на постановлението се уреждат като при действителен трудов договор, ако работникът или служителят е бил добросъвестен при постъпването на работа (чл. 405а, ал. 3 КТ). Следователно постановлението по чл. 405а, ал. 2 КТ представлява декларативен индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 2 АПК, с който се констатира (обявява) едно вече възникнало трудово правоотношение, породено от установеното съгласие между страните по него, че работникът или служителят ще предоставя работната си сила, а работодателят ще я ползва за неопределен период от време, прекратен със смъртта на работника или служителя. Декларативните административни актове нямат конститутивен



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*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.*

ефект, поради което с тях не се създава подлежащо на изпълнение задължение. Поради това декларативните индивидуални административни актове не подлежат на изпълнение, в т.ч. и на предварително изпълнение (преди да е изчерпана възможността за тяхното оспорване). Постановлението, спиране на чието изпълнение е било поискано от работодателя, е издадено на основание чл. 405а, ал. 2 КТ, поради смъртта на работника, настъпила до установяване на нарушението на чл. 1, ал. 2 КТ. Следователно това постановление е декларативен административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 2 АПК, който не поражда подлежащо на изпълнение изискуемо задължение. Поради това искането за спиране няма предмет (няма какво да бъде спряно).

Изготвил:

Николай Гунчев, съдия във ВАС