

РЕШЕНИЕ

№ 2379

гр. София, 10.04.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 53 състав,
в публично заседание на 12.03.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Димитър Гальов

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **10180** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.128а от АПК.

Образувано е по жалба, с характер на искова молба от Ж. И. Докторова, с адрес: [населено място], обл.В., съдържаща искане да бъде обявено за нищожно Определение № 6070 от 07.06.2023г. на ВАС на РБ, постановено по адм. дело № 4276 от 2023г.

Искането е адресирано до Върховния административен съд на Република България, но с Разпореждане по вх.№ 14721 от 16.10.2023г. на Председателя на Шесто отделение на ВАС, искането е изпратено на Административен съд- С. ГРАД, по компетентност.

В искането се описва хронологията на обстоятелствата, по повод на които е постановено съдебното определение, чиято нищожност се претендира. Сочи се, че е подадена жалба до ВАС срещу постановен мълчалив отказ на Министъра на МТСП, какъвто счита за наличен. Позовава се на чл.51, ал.1 от Закона за нормативните актове, според която норма именно органът, който е издал конкретен подзаконов акт може да направи задължително тълкуване. Изтъква се, че в случаят меродавен е фактът кой е издал този акт, а не обнародването. Изразява се несъгласие с възприетото от Върховният административен съд, че доколкото обсъжданият подзаконов акт е приет с Постановление на Министерски съвет № 243 от 05.11.1998г., обн. в ДВ, бл.133 от 11.11.1998г. тълкуването следва да се извърши от Министерския съвет на Република България. Цитира нормата на чл.115 от Конституцията на Република България, съгласно която „Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди“. Спорният въпрос според ищеца е кой е издателят на акта, т.е. дали е

издаден от Министъра на труда и социалната политика. Според исковата претенция, в съдебният акт е пренебрегната нормата на чл.115 от КРБ, която определя материалната компетентност на издателя на акта, а липсва конституционна и законова материална компетентност на МС на РБ да тълкува правилници, след като не е техен издател, а само ги обнародва. Това според ищеца води до нищожност на съдебното определение на ВАС и се иска в настоящото производство тя да бъде прогласена. Прави се искане, след прогласяване нищожността на цитираното определение да бъдат дадени задължителни указания за съда и за административния орган по прилагането на чл.115 от КРБ, вр. с чл.51, ал.1 от ЗНА и чл.75, ал.3 от АПК.

В съдебното заседание, ищецът Ж. Докторова се явява лично и поддържа иска, а в хода по същество и в писмени бележки пледира за неговото уважаване. Заявява се, че формираната от съда воля е неразбираема, нелогическа и непоследователна, което обуславя неяснота на диспозитива. Сочи, че в обстоятелствената част на съдебното определение ВАС правилно приема, че чл.51 от ЗНА указва задължително тълкуване на нормативен акт да се дава от органа, който го е издал. След това настъпва неяснота с диспозитива относно издателя на правилника, при съобразяване на чл.114 и чл.115 от КРБ. Не били посочени исканията и становищата на страните, фактите по делото, във връзка с тях, а правните изводи на съда съдържат неточен и неясен диспозитив относно издателя на акта. Заявява се, че определението е изготвено в писмена форма, а актът е постановен от надлежен състав и не претендира за нищожност на такива основания. В писмените си бележки акцентира на обстоятелството, че актът на ВАС е влязъл в сила, поради което искането за обявяване на нищожност е допустимо. Освен това атакуваното определение не е проверено относно неговата валидност от по-горна инстанция, поради което искането за обявяването му за нищожно по настоящия ред е допустимо. Твърди се, че съдебното решение съдържа неточен и неясен диспозитив относно издателя на ППЗСП и нормите на чл.114 и чл.115 от КРБ. Съгласно чл.76, ал.1 и ал.2 от АПК нормативните административни актове се издават от точно определени органи, като съгласно ал.2 на същата норма, компетентността не може да се прехвърля.

Ответникът – Министърът на труда и социалната политика на Република България, редовно призван, се представлява в открито заседание от упълномощен процесуален представител –юрисконсулт П. П., която оспорва исковата претенция, като неоснователна. В писмено становище излага съображения за неоснователност на искането. Солидаризира се с правния извод направен в оспорения съдебен акт, според който тълкуване може да прави само органа, издал акта, а в случаят това е Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане /ППЗСП/, приет с Постановление № 243 от 1998г. на МС. В тази връзка именно колективният орган приел акта може да прави тълкуване, на основание чл.51 от ЗНА, в каквато насока са и указанията на ВАС в процесното определение, чиято нищожност се претендира. Моли, да бъде отхвърлена исковата молба на ищеца.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-ГРАД, като обсъди доводите и становищата на страните, прецени събраните по делото доказателства и въз основа разпоредбите на закона, намира за установено следното от фактическа и правна страна:

Производството по адм. дело № 4276 от 2023г. по описа на ВАС на РБ е образувано по жалба на Ж. Докторова, против мълчалив отказ на Министъра на труда и социалната политика, да се произнесе по искане с правно основание чл.51 от Закона за нормативните актове, вр. с чл.18 от ЗНА, а именно тълкуване на чл.10, ал.1, т.2,

предл.2-ро от Правилника за прилагане на ЗСП. В жалбата се сочи, че г-жа Докторова е подала искане с посочен входящ номер от 02.03.2023г. до Министъра на труда и социалната политика за тълкуване на чл.10, ал.1, т.2, предл.2-ро от ППЗСП. Заявява, че към искането е представила и доказателства, за да докаже наличието на правен интерес от искането за тълкуване на правна норма. Описва се получаването на писмо, изготвено от посочен поименно директор на структурно звено в администрацията, но заявява, че „аз не съм подала искане до министъра да ми бъде обяснявано как да се прилага цитираната разпоредба и дали издадена заповед била законосъобразна, а поисках тълкуване от министъра, на основание чл.51 от ЗНА, вр. с чл.18 от ЗНА.“ Счита, че с липсата на произнасяне от страна на сезирания министър е постановен годин за оспорване акт, който обжалва пред ВАС.

С Определение № 6070 от 07.06.2023г. на ВАС по адм. дело № 4276 от 2023г. е оставена без разглеждане подадената жалба, като недопустима. Прието е, че в случаят обективно не може да съществува мълчалив отказ, защото само компетентния да се произнесе орган може да постанови такъв, ако не се произнесе в указания срок, а в случаят заявеното искане за тълкуване на правна норма се отнася за подзаконов акт-Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане, който е приет с Постановление № 243 от 05.11.1998г., обнародвано в Държавен вестник, бр.133 от 11.11.1998г. В тази връзка, изрично е посочено, че „задължително, автентично /авторово/ тълкуване по чл.51 от ЗНА е компетентен да даде Министерския съвет на Република България“.

Изрично е посочено в мотивите на съдебното определение, че „образуваното производство е недопустимо, поради липса на предмет, детерминиращ на този етап и неподведомственост на спора пред съдилищата.“

С позоваване на разпоредбата на чл.130, ал.4 от АПК, указваща, че когато съдът намери делото за неподведомствено на съдилищата го изпраща на надлежния орган, като в тези случаи определението може да се обжалва освен от страните по конкретното дело и от органа, на който се изпраща делото.

Изцяло в унисон с изложените в резюме мотиви, е налице диспозитив на съдебния акт, съгласно който жалбата срещу заявения мълчалив отказ на Министъра на труда и социалната политика по искане с правно основание чл.51 от ЗНА, във връзка с чл.18 от ЗНА за тълкуване на чл.10, ал.1, т.2, предл.2-ро от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане е оставена без разглеждане, а образуваното производство – прекратено. В следващата част на диспозитива е указано изпращане на материалите от административната преписка по компетентност на Министерския съвет на Република България. Изрично е указано в диспозитива и възможността за обжалване на така постановения съдебен акт от страните, както и от страна на МС на РБ, в 7-дневен срок пред петчленен състав на ВАС.

Видно от положеният четвъртит печат на последната страница на определението, съдебният акт е влязъл в законна сила на 29.06.2023г. и се съдържа подпис на Председателя на Шесто отделение.

Въз основа на така установените факти, Административен съд София-град обосновава следните правни изводи:

Исковата претенция за обявяване нищожност на съдебен акт /определение/, постановен от Върховния административен съд е процесуално ДОПУСТИМА, като предявена от активно легитимиран субект, защото по съществото си актът е неблагоприятен за оспорващата страна- Ж. Докторова, тъй като жалбата е оставена

без разглеждане и производството е прекратено, т.е. с постановения акт се прегражда пътя на съдебното производство. Наред с това, липсват данни обсъжданото съдебно определение да е било оспорено пред касационна инстанция, която в случаят би била петчленен състав на ВАС и което обстоятелство /дали и пред кой съд подлежи на обжалване/ също ясно е посочено в съдебното определение. В този смисъл, основателни са доводите на ищеца Докторова, че предявеният от нея иск е допустим, защото актът е прекратителен и с него се прегражда пътя на производството пред съда, а освен това не е бил обект на институционален контрол от горестояща инстанция-петчленен състав на ВАС. В противен случай, при извършената служебна проверка за валидност на съдебното определение, касационната инстанция по правило извършва контрол за валидност на акта и в случай на основания за обявяване на нищожност следва да постанови акт, с който да я прогласи. В настоящият казус, коментираният съдебен акт предмет на иска в това производство несъмнено е влязъл в сила, с оглед направеното удостоверяване и при така направените констатации не е бил предмет на институционален контрол от петчленен състав на ВАС, нито някоя от страните по делото твърди друго.

По същество, исковата претенция за обявяване нищожност на съдебното определение е НЕОСНОВАТЕЛНА, поради следното:

Не се съдържа легална дефиниция на нищожността на съдебен акт /решение или определение/, но трайната съдебна практика приема, че нищожността на един съдебен акт може да се обоснове от най-тежки пороци във връзка с формиране волята на съдебния орган, който го е постановил. Следва да е налице порок във функционирането на съда или в надлежното сформирание на състава му, да бъде засегнато изключителното му овластяване да разрешава съдебни спорове или формата на съдебното решение или да е налице абсолютна невъзможност да бъде разбрана изразената воля. В този смисъл, нищожно съдебно определение ще е налице, ако определението е постановено от незаконен състав, еднолично от съдия, вместо от тричленен съдебен състав, когато това е предвидено в закона, само от съдебни заседатели, или с участието на лице, което не е съдия в съответния съд, или лице, което не е било избрано за съдебен заседател, устното и неподписано определение. В този смисъл, според съдебната практика и правната теория, за да бъде обявено едно определение за нищожно е необходимо наличието на изключително тежък порок, засягащ компетентността на съда, изразената в съдебния акт воля или много тежък порок във формата на определението, както и нарушаването на императивни норми до степен, в която актът не би могъл да породи целените последици в правния мир.

В случаят, твърдяните от ищеца Докторова нарушения при постановяване на съдебния акт, не са сред изброените пороци, обуславящи нищожност на съдебното определение по адм. дело № 4276 от 2023г. на ВАС. Самият ищец заявява, че актът е постановен от надлежен състав и в изискуемата писмена форма. Видно от съдържанието определение № 6070 от 07.06.2023г. на ВАС, същото е постановено от законен /тричленен/ съдебен състав, в качеството на първоинституционален административен съд. Посочените в определението трима върховни съдии са се произнесли в закрито заседание, видно от надлежно обективизираните в него факти, респективно е подписано от всички членове на състава. Спазена е предвидената от закона форма на акта и съдържа всички изискуеми реквизити, необходими за постановяването на валиден съдебен акт по смисъла на чл.254, ал.2, вр. с ал.1 от ГПК, вр. с чл.144 от АПК.

Атакуваното определение е постановено в съответствие с разпоредбите на чл.159 и чл.130, ал.4 от АПК, а както вече бе отбелязано по-горе, актът е постановен, съобразно правомощията на съда, регламентирани в нормата на чл.132, ал.2, т.2 от АПК. Противно на изложеното от ищцовата страна, волята на състава на касационната инстанция е изразена ясно и недвусмислено, а диспозитивът е пълно отражение на изложените мотиви. Неоснователни са доводите на ищеца, че волята на съда в диспозитива била неясна и неразбираема, които твърдения не намират никаква опора в съдържанието на обсъждания съдебен акт. Изрично е посочено, че нормата, чието тълкуване се иска е от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане /ППЗСП/, а този акт е приет от Министерския съвет на Република България с Постановление № 243 от 05.11.1998г. Обстоятелството, че е посочено кога е обнародвано това постановление на МС на РБ, а именно в бр.133 на ДВ от 11.11.1998г. не означава, че МС само е обнародвал постановлението, а то е прието от Министъра на труда и социалната политика. Това разбиране застъпено от ищеца в настоящото исково производство очевидно не се основава на упоменатото в съдебния акт, нито кореспондира на нормите от Конституцията на Република България, на които последователно се позовава в жалбата /искане/, в съдебно заседание и в писмените си бележки.

Съгласно цитираната и от ищеца норма на чл.114 от Конституцията, именно Министерският съвет има материалната компетентност да приеме процесния Правилник за прилагане на ЗСП, тъй като този текст на Основният закон гласи: „Въз основа и в изпълнение на законите Министерският съвет приема постановления, разпореждания и решения. С постановления Министерският съвет приема и правилници и наредби.“ Разбира се, в предмета на настоящото производство не се включва изследване на материалната компетентност на този колективен орган, доколкото не правилника е предмет на оспорване, но този коментар бе направен в отговор на упорито заявената позиция на ищеца, че съдебното определение е нищожно, защото ВАС не е преценил материалната компетентност на органа, който може да направи автентично тълкуване изпращайки делото на Министерския съвет /некомпетентен орган според ищеца/, вместо на Министъра на труда и социалната политика, който е компетентен, според заявеното в исковата молба.

Неясно на какво се основава тезата на ищцовата страна, че съдът не е направил разграничение между приемане на акта и неговото обнародване, респективно твърдението на ищеца Докторова, че актът е приет от министъра, който тя е сезирала с искане за тълкуване, а само обнародването на правилника е постановено от Министерския съвет на Република България. В съдебното определение изрично е посочено, че правилника е ПРИЕТ от Министерския съвет, а не е обнародван от него. За пълнота на фактите е посочено, че този правилник е обнародван в бр.133 на ДВ от 11.11.1998г., което обаче не означава, че функцията на Министерския съвет се изразява в обнародването. Никъде в мотивите на съдебното определение не се сочи, че правилника е приет от Министъра на труда и социалната политика, нито в правния мир съществуват подобни правомощия на сезирания от ищеца министър.

Както се установява от публикувания нормативен акт- Правилник за прилагане на ЗСП, същият е издаден въз основа на §3 от Заключителните разпоредби на Закона за социалното подпомагане. Това обстоятелство ясно е посочено в нормата на §5 от ПЗР на самия Правилник за прилагане на ЗСП.

Съгласно §3 от Заключителните разпоредби на Закона за социалното подпомагане

„Министерският съвет издава правилник за прилагането на закона“. Нормата ясно онагледява кой е материално компетентният орган в случая и именно на този колективен орган е изпратено делото, съгласно чл.130, ал.4 от АПК, по подведомственост. Очевидно, постановеното в съдебното определение съответства на императивните конституционни и законови норми, поради което не би могло да се твърди наличие на нищожност, на заявеното от ищеца основание. В случаят, нормата на чл.115 от КРБ е неотносима, защото не става въпрос за правилник, приет от министър в изпълнение на законите му правомощия, а за правилник, приет с постановление на Министерския съвет, съгласно неговите правомощия в чл.114 от КРБ.

Настоящият съд няма правомощие да проверява правилността на съдебното определение, а това е изцяло в правомощията на петчленен състав на ВАС, както стана ясно и от упоменатото в самия съдебен акт на тричленния състав на ВАС, но обсъждането на конкретни норми от Конституцията на Република България и Закона за социалното подпомагане, респективно на неговия правилник бе направено именно в отговор доводите на ищеца, с които обосновава претенцията си за нищожност на влязлото в сила съдебно определение.

Несъгласието на ищцовата страна с възприетите от касационния съдебен състав факти и обстоятелства, респективно направените от ищеца изводи и нейната интерпретация на факти и правни норми не може да обуслови наличие на основание за обявяване нищожност на този съдебен акт. Следователно, не са налице пороци, свързани с валидността на съдебното определение на ВАС на РБ, поради което искът е НЕОСНОВАТЕЛЕН и следва да бъде отхвърлен.

Разноски не се претендират от ответната страна, поради което и съдът не се произнася по този въпрос.

Мотивиран от изложеното, на основание чл.172, ал.2, вр. с ал.1 от АПК и чл.128а, ал.3 от АПК, Административен съд София-град, II-ро отд, 53-ти състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането от Ж. И. Докторова, с посочен адрес: [населено място], общ.В., обл.В., да бъде обявено за нищожно Определение № 6070 от 07.06.2023г. на Върховния административен съд на Република България, постановено по административно дело № 4276 от 2023г. по описа на ВАС на РБ, като НЕОСНОВАТЕЛНО.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба в 14 – дневен срок от съобщаване на страните пред Върховния административен съд на Република България.

СЪДИЯ:

