

РЕШЕНИЕ

№ 1935

гр. София, 24.03.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, II ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 24.02.2023 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Николай Ангелов

ЧЛЕНОВЕ: Наташа Николова

Георги Бозуков

при участието на секретаря Зорница Димитрова и при участието на прокурора Десислава Кайнакчиева, като разгледа дело номер **1406** по описа за **2022** година докладвано от съдия Наташа Николова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по подадена от адв. Д. Д. жалба против разпоредбите на чл.8, ал.4 и ал. 6 и чл.9, ал.1 от Инструкцията за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016г,изм. и доп. със заповед № РД-04-459/27.12.2018г на Главния прокурор.Доводите са за нищожност, като се поддържа, че Инструкцията е подзаконов нормативен акт и във връзка с това, обжалваната частично инструкция е нищожна, тъй като не е била обнародвана и поради това, че в нарушение на чл. 76, ал. 1 от АПК и чл. 2 , ал. 1 от ЗНА е издадена от орган при липса на законова делегация за това.Навеждат се и доводи за незаконосъобразност.

Производството по делото е било първоначално висящо пред ВАС, считано от 12.05.2021г. по адм. дело № 5004/2021г., като с определение № 1441/16.02.2022г., ВАС VII отделение е приел, че атакуваните разпоредби не са част от подзаконов нормативен акт, а притежават белезите на общ административен акт по смисъла на чл.65 от АПК, доколкото в атакуваните разпоредби актът има действие спрямо права, свободи и законни интереси на граждани или юридически лица.

Пред настоящия състав на АССГ в производството се е конституирала и адв.П. С..

С Определение № 750 от 24.01.2023год. по адм. дело № 11384/2022год. по описа на ВАС, VIотделение, ВАС е отменил Определение № 8082 от 14.10.2022год. постановено по адм. дело № 1406/2022год. по описа на Административен съд София – град и върнал делото на същия съд за продължаване на съдопроизводствените действия, като е приел, че видно от съдържанието на първоинстанционната жалба, жалбоподателите са поискали и обявяване нищожността на оспорения акт в отделни негови части, което безспорно може да бъде сторено без ограничение във времето, съгласно чл. 149, ал. 5 от АПК.

В съдебно заседание по делото, жалбоподателите редовно призовани се явяват лично, поддържат жалбата и всички допълнения към нея, молят да бъде уважена. По делото са постъпили и писмени бележки с подробни доводи по същества от адв. Д. Д..

Ответникът, редовно призован се представлява от юрк. П., която оспорва жалбата във всичките и части и моли да бъде отхвърлена, претендира разноски. По делото в срока са постъпили и писмени бележки по същество.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - С. град, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, прилагайки нормата на чл. 218 АПК, намира следното от фактическа страна:

Със Заповед № РД-02-7/07.04.2016г., изм. и доп. със Заповед № РД-04-459/27.12.2018г. на Главния прокурор на основание чл. 138, т.4 от ЗСВ (в действащата към момента на издаване на заповедта редакция на ЗСВ, ДВ, бр. 21 от 2014г., в сила от 09.04.2021 г.) е утвърдена процесната Инструкция за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България. В изпълнение на правомощията си по чл. 138, т.4 от ЗСВ да издава вътрешноведомствени актове в това число и инструкции, главния прокурор е издал процесната заповед № РД-02-7/07.04.2016г., с която е утвърден вътрешноведомствен акт, който има за цел да оптимизира деловодната дейност и документооборота вътре в структурата на ПРБ.

Заповедта, с която се утвърждава Инструкцията е била публикувана на ведомствения информационен сайт на ПРБ на 07.04.2016 г.

На 28.12.2018 г. е била публикувана консолидираната ѝ версия, включваща промените, направени със Заповед № РД-04-459/27.12.2018 г. на Главния прокурор. Инструкцията е с предмет и с цел: оптимизиране на вътрешната деловодна дейност и документооборота в структурата на ПРБ. От което се налага извод, че към момента на утвърждаването на инструкцията /07.04.2016г./, заинтересованите в настоящето производство лица /адм. дело № 1406/2022 г./ - адв. Д. Д. и адв. П. С. не са имали качество заинтересовани страни по смисъла на АПК, което да обуславя задължение за Главния прокурор да ги уведомява.

Оспореният акт е адресиран към административните ръководители, магистратите и служителите във връзка с деловодната дейност и документооборота в ПРБ при осъществяване на служебните им функции. С правилата са регламентирани подробно

какви действия следва да предприемат във връзка с унифицираното, бързо и качествено извършване на деловодната работа, организацията на архива и контрола за спазване на сроковете, както и пълнотата на деловодните отразявания.

Уредени са задълженията на адресатите по отношение въведените правила за създаване на документи и тяхната регистрация; разпределението на преписките и насочването за изпълнение; регистриране на изходящи документи; правила за документооборота в особени случаи, при работата с Унифицираната информационна система на ПРБ и при работата с Централизираната информационна система на следствените служби, както и съхраняването на документи. С акта, видно от същия, се дефинират правилата за поведение на административните ръководители, магистрати и служители в звената на ПРБ, които те следва да спазват при изпълнение на функциите и задачите си. От съдържанието на тези правила се установява, че не притежават белезите на нормативен административен акт. Нормата на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове включва в системата на подзаконовите нормативни актове инструкциите, които определя като актове, с които висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури. Под "подчинени" органи следва да се разбира наличието на йерархическа зависимост между автора и неговия адресат. В случая такава йерархична зависимост няма. Оспорената инструкция е издадена на основание чл. 73 от Правилника за администрацията на Прокуратурата на Република България на Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп., бр. 58 от 26.07.2016 г., бр. 12 от 6.02.2018 г., изм., бр. 33 от 17.04.2018 г. Последният е издаден на основание чл. 342, ал. 1 от Закона за съдебната власт. От цялостното съдържание на инструкцията е видно, че с нея се установяват правила за поведение, които са израз на вътрешна йерархическа и техническа зависимост, т.е. актът има вътрешноведомствен характер.

Актовете които издава главния прокурор, когато действа като административен ръководител и законен представляващ, са насочени към регулацията на документооборота и деловодната дейност на ПРБ. Тези актове /заповеди и писмени инструкции/, действат вътре и са адресирани към административните ръководители на прокуратури (чл. 136, ал.5 от ЗСВ), към магистратите и съдебните служители. С нея се дефинират правила за поведение на административните ръководители, магистрати и служители в звената на ПРБ, които те следва да спазват при изпълнение на функциите и задачите си, тези правила не притежават белезите на нормативен административен акт (така както и е прието и с Определение № 1441 от 16.02.2022 год. на ВАС по адм. дело № 5604/2021 год. по описа на ВАС.)

В чл. 138 от ЗСВ, са изброени правомощията на главния прокурор, Главният прокурор е административен ръководител, който ръководи и представлява прокуратурата. Като в качеството си на оправомощен от закона орган, главният прокурор, е компетентен да издава писмени актове /заповеди и писмени инструкции/, чрез които той упражнява ръководство на дейността вътре в ПРБ. Оспорената инструкция има действие и е насочена към административните ръководители на прокуратури (чл. 136, ал.5 от ЗСВ), към магистратите и върху дейността на съдебните служители. Нейният предмет, характер и адресати доказва, че следователно

тези актове на главния прокурор са такива с вътрешнослужебен и вътрешноведомствен характер и регулират, уеднаквяват и подпомагат функционирането на деловодната дейност и документооборота в ПРБ като юридическо лице. Законът лаконично определя и формата на изпълнение на закономото правомощие „ръководство“ - самостоятелно или чрез своите заместници (чл. 138, ал. 1, т. 2 и чл. 139, ал. 1 от ЗСВ).

Едно от изброените в закона правомощия е и правото да издава писмени инструкции и указания, а заповедите, с които главният прокурор разпределя и оптимизира работата на прокурорите по съответни отдели, съдебни служители имат характер на вътрешнослужебни актове, поради което и не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност по реда на АПК (Опр. 4225-2011-VI отд., ВАС).

От данните по делото и направения по-горе анализ се налага изводът, че оспорената Инструкция за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016г.,изм. и доп. със заповед № РД-04- 459/27.12.2018г. на Главния прокурор, е общ административен акт и е издадена от административния ръководител на ПРБ - Главния прокурор – следователно от компетентен по закон орган. Съобразно чл. 142, ал. 1 АПК съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му т.е. приложим е ЗСВ, обнародван в бр.21 от 2014 г., в сила от 09.04.2014 г. чрез разпоредбата на чл. 138, т. 4, е разписано със закон правомощието /компетентността/ на главния прокурор, да издава писмени инструкции. Следва и извода, че издаваните по реда на чл. 138, т.4 от ЗСВ , в приложимата към момента на издаване на акта, писмени инструкции, не са нормативни актове, по смисъла на ЗНА и следователно спрямо тях е неприложимо обнародване в ДВ.

Издаваните писмени указания за работа са в рамките на правомощието на главния прокурор да ръководи ПРБ като нейн законен представител и да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата - чл. 136, ал. 6 ЗСВ, а разпоредбите на чл. 138, т.4, т.6 и т.9 от ЗСВ се установява, че издаваните от главния прокурор актове са адресирани до административните ръководители на прокуратурите, магистратите и съдебните служители.

Властническите правомощия на главния прокурор като административен ръководител и като работодател на съдебните служители в администрацията на главен прокурор, администрацията на ВКП, администрацията на В. при издаването на писмени инструкции и заповеди, са насочени и действат само вътре в ПРБ, като неизпълнението им, не е скрепено с административна санкция, което е и най-съществената разлика на оспорената инструкция от нормативните административни актове - няма административна санкция. Наименованието на един акт не е достатъчно условие, за да се приеме, че издаденият акт от административен ръководител е подзаконен акт и спрямо него се приложими разпоредбите на ЗНА.С оглед на всичко изложено по – горе и жалбата, в частта за нищожност на оспорените разпоредби

следва да бъде отхвърлена.

Началото на настоящото производство по оспорване на текстовете на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал.1 от Инструкцията е започнало със жалба с вх. № 6221 / 12.05.2021 г. до Върховен административен съд, към който момент процесната инструкция е била вече съобщена на адв. Д. Д..Жалбоподателката Д. е запозната с инструкцията, много преди да я оспори пред ВАС е и публикуваният списък с актовете на Главния прокурор, един от които е именно процесната „Инструкция“, които са предоставени на БХК, и на адв. Д. като пълномощник, с Решение № 126 от 12.01.2021 г. на К. Ф., заместник на главния прокурор и лице, определено по ЗДОИ за предоставяне на достъп до обществена информация, а производство по оспорване на текстовете на чл. 8, ал. 4 и ал. 6 и чл. 9, ал.1 от Инструкцията е започнало с жалба от 12.05.2021 г. от адв. Д. Д. до Върховен административен съд, много след срока по чл. 179 от АПК вр. с чл. 65 от АПК.Предоставените на „БХК“, чрез жалбоподателката -адв. Д. като пълномощник на организацията, вътрешни акта на главния прокурор по списък, са публикувани и на електронния сайта на „БХК“.С оглед на изложеното, то жалбата се явява просрочена.По тези съображения и същата следва да бъде оставена без разглеждане в частта за незаконосъобразност на оспорените разпоредби, т.к. производството по делото следва да бъде прекратено.

При този изход на спора, на ответната страна следва да бъдат присъдени разноски за юрисконсултско възнаграждение, поради което съгласно чл. 78, ал.8 от ГПК във връзка с чл. 37 от Закона за правната помощ и чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, на ответника следва да бъдат присъдени разноски за юрисконсултско възнаграждение в минимален размер, за производството пред АССГ и ВАС, или общо в размер на сумата от 200(двеста лева).

Мотивиран от горното,АССГ, II троен състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата от адв. Д. Д. и адв. П. С., против разпоредбите на чл.8, ал.4 и ал. 6 и чл.9, ал.1 от Инструкцията за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016г,изм. и доп. със заповед № РД-04-459/27.12.2018г. на Главния прокурор, в частта за нищожност по оспорването.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата от адв. Д. Д. и адв. П. С., против разпоредбите на чл.8, ал.4 и ал. 6 и чл.9, ал.1 от Инструкцията за деловодната дейност и документооборота в Прокуратурата на Република България, утвърдена със Заповед № РД-02-7/07.04.2016г,изм. и доп. със заповед № РД-04-459/27.12.2018г на Главния прокурор, в частта за незаконосъобразност на разпоредбите.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело № 1406/2022год. по описа на АССГ.

ОСЪЖДА адв. Д. Д. и адв. П. С., да заплатят на Прокуратурата на РБългария сторени по делото разноски в размер на общо 200лв. , за юрисконсултско възнаграждение, за

процесуално представителство пред АССГ и ВАС.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС, в 14 дневен срок от съобщаването му на страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.