

## Казус за Държавен изпит по Публичноправни науки – 23 юни 2017 г.

Антон Александров бил правоспособен водач на моторно превозно средство (МПС). През 2010 г. синът му навършил 18-г. и успешно издържал изпит за придобиване на правоспособност като водач на моторно превозно средство. Антон придружил сина си при подаване на заявление за издаване на свидетелство за управление на МПС категория «В», което било необходимо за изпълнение на служебните му задължения в семейния бизнес. При подаване Антон установил, че органите на Министерство на вътрешните работи изискват медицински документи, каквито не са изисквали, когато Антон е заявявал издаването на своето свидетелство, а именно освен медицинско свидетелство за очен преглед, се изисквало и такова за вътрешен преглед.

Антон се консултирал с адвокат и подал жалба до съда срещу Инструкцията на Министъра на вътрешните работи в частта на разпоредбата на чл. 63, ал. 3, която в противоречие с Наредба № 31 от 26.07.1999 г. за изискванията, условията и реда за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство, издадена от министъра на транспорта и министъра на образованието и науката, регламентира изискването за медицинско удостоверение за допълнителен вътрешен преглед. Инструкцията била издадена на основание на § 5. (1) от Правилника за издаване на българските лични документи, който пък бил издаден от Министерски съвет на основание на законова делегация в Закона за българските лични документи.

Съдът приел жалбата за разглеждане, като в производството молба за присъединяване към оспорването подал Съюзът на българските автомобилисти. С определение съдът не допуснал присъединяването в производството, като Съюзът подал частна жалба срещу определението.

Съдът отменил инструкцията поради противоречие с нормативен акт от по-висока степен. Ответникът подал касационна жалба, като устните съсктезания приключили на 21 април 2011 г.

Наредба № 3 за изискванията за физическа годност към водачите на моторни превозни средства и условията и реда за извършване на медицинските прегледи за установяване на физическата годност за водачите от различните категории била приета на 11 май 2011 г.

Касационният съд отменил първоинстанционното решение и постановил друго вместо него. След постановяване на окончателното решение Антон отново се посъветвал с адвоката по делото относно възможността да предяви иск за вреди срещу Министъра на вътрешните работи.

## **ВЪПРОСИ:**

1. Какъв акт е Инструкцията на Министъра на вътрешните работи?
2. Кой е компетентният съд, пред който се подава жалбата срещу Инструкцията?
3. Допустима ли е жалбата на Антон Александров срещу Инструкцията?
4. Оспорването на Инструкцията спира ли нейното действие?
5. Съюзът на българските автомобилисти има ли право на присъединяване към оспорването?
6. Подлежи ли на обжалване определението, с което не се допуска присъединяване към оспорването, ако да – посочете компетентния съд и срок за обжалване?
7. Какво следва да е правилното произнасяне на съда по жалбата?
8. При какви условия би бил допустим иск за вреди, причинени при или по повод изпълнението на Инструкцията?

## **ОТГОВОРИ:**

По т.7 и т.8 има по два правилни отговора – единият е в съответствие с конкретно съдебно решение на ВАС (по т.7) или е в съответствие с тълкувателно решение на ВАС (т.8). И по двете точки са дадени и по един верен отговор, който е различен от възприетата съдебна практика.

### **1. Какъв акт е Инструкцията на Министъра на вътрешните работи?**

Инструкцията е подзаконов нормативен акт (нормативен административен акт) – АПК в чл. 75 и чл. 185 използва и двата легални термина като синоними.

Конституцията (чл. 114–115) посочва видовете нормативни административни актове, а именно съгласно чл. 115 министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди.

Чл. 7, ал. 3 ЗНА дава легална дефиниция: „Инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури.“

### **2. Кой е компетентният съд, пред който се подава жалбата срещу Инструкцията?**

На основание чл. 132, ал. 3 АПК на Върховния административен съд са подсъдни оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове.

На основание чл. 191, ал. 1 АПК подзаконовите нормативни актове се оспорват пред Върховния административен съд, който разглежда делото в състав от трима съдии.

Следователно жалбата срещу Инструкцията се подава пред тричленен състав на Върховния административен съд чрез органа, който я е издал.

### **3. Допустима ли е жалбата на Антон Александров срещу Инструкцията?**

Жалбата е процесуално допустима. Жалбоподателят Антон Александров е правоспособен водач на моторно превозно средство. В обжалваната част подзаконовия нормативен административен акт засяга интересите му и поражда за него задължения във връзка с изискванията за физическа годност на водачите на МПС.

Оспорването е безсрочно, следователно не е налице просрочие на жалбата, което да я прави процесуално недопустима.

### **4. Оспорването на Инструкцията спира ли нейното действие?**

На основание чл. 190, ал. 1 АПК оспорването не спира действието на подзаконовия нормативен акт, освен ако съдът постанови друго.

### **5. Съюзът на българските автомобилисти има ли право на присъединяване към оспорването?**

Съюзът на българските автомобилисти е съсловна (браншова) организация, създадена за да защитава правата и интересите на нейните членове. Съюзът на българските автомобилисти организира учебна дейност и шофьорски курсове на своите членове, бъдещи кандидат-водители на моторно превозно средство, предоставя пътна помощ на пълноправни водачи на МПС.

С Тълкувателно Решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълк. дело № 4/2009 г. на Върховния административен съд на Република България – Общо събрание на колегиите, се приема, че съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени.

В случая Съюзът на българските автомобилисти има право на присъединяване към оспорването.

**6. Подлежи ли на обжалване определението, с което не се допуска присъединяване към оспорването, ако да – посочете компетентния съд и срок за обжалване?**

Определението на съда, с което не се допуска встъпване или присъединяване в производството по оспорване на подзаконов нормативен акт подлежи на обжалване с частна жалба по реда на чл. 229 и сл. АПК. В съдебната практика няма спор, че на обжалване подлежат не само определенията, с които съдът отказва встъпване на страната, но и присъединяване към оспорването, независимо че в чл. 189, ал. 2 АПК е визирано само определението, с което се отказва встъпване в процеса.

Частната жалба се подава в 7-дневен срок от съобщаване на определението или разпореждането, а когато то е постановено в съдебно заседание - от деня на заседанието за страната, която е присъствала /чл. 230 АПК/ пред по-горния съд, в случая пред Върховния административен съд в състав от петима съдии.

**7. Какво следва да е правилното произнасяне на съда по жалбата?**

**7.1. Първи вариант на правилен отговор.**

Съдът следва да обяви за нищожна разпоредбата на чл. 63, ал. 3 от Инструкция №Из-417 от 10.03.2010г. за организацията и технологията на работа в структурите на Министерството на вътрешните работи при издаване на български лични документи, издадена от министъра на вътрешните работи.

Правилникът за издаване на българските лични документи (ПИБЛД) е в изпълнение на делегация от Закона за българските лични документи, съгласно която Министерски съвет определя реда и условията, при които органите на Министерство на вътрешните работи издава свидетелства за управление на моторно превозно средство, а заключителната разпоредба на този правилник предвижда инструкция на министъра на вътрешните работи, която да определи реда за организация и технология на работата на структурите на Министерство на вътрешните работи при издаване на българските лични документи, включително на свидетелства за управление на моторно превозно средство.

Само ако е налице правомощие на органа да издаде даден акт, той може да спази останалите изисквания за законосъобразност, включително правилото актът да съответства на нормативните актове от по-висока степен. Инструкцията в оспорената част е издадена в нарушение на изискванията за компетентност на органа и поради това касационният съд следва да отмени първоинстанционното решение и да обяви Инструкцията в оспорената част за нищожна.

В този смисъл се е произнесъл Върховния административен съд с окончателно решение № 10369/11.07.2011 г. със следните мотиви:

*„Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 1 ЗНА, съответно чл. 76, ал. 1 АПК, нормативни актове могат да издават само органите предвидени в Конституцията или закон. Правомощието на министъра на вътрешните работи да издаде акта, който съдържа оспорената разпоредба, е визирано не в Конституцията или в закон, а в подзаконов нормативен акт – правилник, приет с акт на Министерския съвет. Следователно чрез нормата на §5, ал. 5 ПИБЛД М. съвет прехвърлил на министъра на вътрешните работи, част от определената му със Закона за издаване на българските лични документи компетентност за издаване на подзаконов нормативен акт. Съгласно изричната разпоредба на чл. 2, ал. 2 ЗНА, съответно чл. 76, ал. 2 АПК, компетентността да се издават нормативни актове не може да се прехвърля. С оглед на изложеното министърът на вътрешните работи не е бил надлежно оправомощен да издаде акта с оспорената разпоредба. Липсата на законово определена компетентност за издаването на даден нормативен акт прави същия нищожен. Само законът може да оправомощи даден орган в държавата да издаде нормативен акт.“*

**Ако студентите дадат този отговор, той следва да бъде приет за верен, тъй като са стигнали до същия извод, до какъвто е сигнал ВАС.**

## **7.2. Втори вариант на правилен отговор.**

Съгласно §23 от Закона за българските лични документи изпълнението на закона се възлага на министъра на вътрешните работи и на други министри. Това възлагане няма как да бъде друго, освен в изпълнение на тяхната компетентност. По силата на чл.7, ал.3 ЗНА министърът на вътрешните работи може да издаде инструкция, ако в закон е предвидено, че изпълнението му се възлага на същия този министър. Ето защо министърът може да издаде инструкция, с която дава указания на подчинени нему органи относно прилагането на Закона за българските лични документи. Правното основание на инструкцията е неправилно посочено, но това не превръща инструкцията автоматично в нищожна.

Наредба №31 се издава въз основа на делегация, предвидена в чл. 152 от Закона за движение по пътищата (ЗДВП). Всяко наличие на компетентност следва да се преценява към момента на издаване на един административен акт. Такова е и изискването на чл.142, ал.1 АПК, субсидиарно приложими в производството по оспорване на подзаконови нормативни актове на основание чл. 196 АПК . И към датата на приключване на устните състезания няма издадена друга наредба, която да отмени изрично или мълчаливо Наредба №31. Съдът извършва проверка за съответствие на обжалваните разпоредби с действащите към датата на приключване на устните състезания норми с по-голяма юридическа сила. В чл.63, ал.3 от Инструкцията се въвежда изискване за допълнително медицинско удостоверение, което не се предвижда в Наредба №31. Но тази Наредба се издава въз основа на делегация, предвидена в Закона за движение по пътищата (ЗДВП). Което означава, че в подзаконов нормативен акт, който не е издаден по делегация в закон, не може да се предвиди въвеждането на допълнителни условия, които не са предвидени в Наредбата. Това само по себе си е достатъчно като аргумент.

В допълнение може да се каже, че съгласно ЗНА инструкцията предвижда възможност само да се дават указания към подчинени органи по изпълнение на други нормативни актове, а не създаването на условия като в Наредба №31.

Поради всяка една от двете изложени причини чл.63, ал.3 от Инструкцията е материално незаконосъобразен.

## **8. При какви условия би бил допустим иск за вреди, причинени при или по повод изпълнението на Инструкцията?**

### **8.1. Първи вариант на правилен отговор.**

Съгласно чл. 204, ал. 1 и ал. 2 АПК иск за вреди може да се предяви и заедно с оспорването на административния акт до приключване на първото заседание по делото или след отмяната на административния акт по съответния ред.

Дори да се приеме, че оспорената разпоредба от нормативния административен акт е обявена за нищожна или е отменена, то искът не е допустим и ако студентите дадат такъв отговор, той е верен, стига да се позоват на Тълкувателно Решение № 2 от 27.06.2016 г. на Върховния административен съд на Република България - ОСС от I и II колегия по тълкувателно дело № 2/2015 г. Съгласно решението вредите, причинени на граждани и на юридически лица при или по повод изпълнението / действието/ на подзаконов нормативен акт в периода, преди той да бъде отменен като незаконосъобразен или обявен за нищожен, не подлежат на обезщетяване по реда на чл.1, ал.1 ЗОДОВ.

Решаващото съображение на мнозинството от съдиите от Общото събрание на ВАС е позоваване на чл. 195, ал. 2 АПК, съгласно който правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожаем, се уреждат служебно от компетентния орган. Съгласно мотивите на тълкувателното решение:

*„Предметното съдържание на понятието „правни последици” включва преценка за валидността на правоотношенията, възникнали в периода от приемането до отмяната на акта, респ. обявяването му за нищожен; преценка за правата, придобити, изменени или погасени въз основа на отменения и обявения за нищожен ПНА и преценка на обезщетението /на имуществени и неимуществени вреди/ за нарушени права от прилагането на ПНА за периода до отмяната му или обявяването му за нищожен. Законодателното уреждане в разпоредбата на чл. 195, ал. 2 АПК на отделно производство пред административния орган по въпроса за правните последици от отменен или обявен за нищожен ПНА изключва възможността за разглеждане на претенциите в исково производство по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ.“*

## 8.2. Втори вариант на правилен отговор.

Но тъй като това тълкувателно решение е неправилно, то и обратният отговор също е верен – в случай, че оспорената разпоредба от нормативния административен акт е обявена за нищожна или е отменена, то искът е допустим. Няма никаква логика да се искат вреди поради действието на индивидуален административен акт, а да не се искат вреди при действието на нормативен акт. В АПК няма разпоредба, която да предвижда при незаконосъобразните нормативни актове да не се дължат вреди.

Разпоредбата на чл.204, ал.1 АПК е пределно ясна и се отнася очевидно за всички административни актове: „Иск може да се предяви след отмяната на административния акт по съответния ред.“ Още по-ясно това е уредено и в чл.1, ал. 3ОДОВ. Чл. 195, ал. 2 АПК, съгласно който правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожавем, се уреждат служебно от компетентния орган.

**Административният орган няма компетентност да решава въпроси по възстановяването на вреди. За това си има отделна глава в АПК и компетентен е съвсем друг орган.** Понятието „вреди“ е по-тясно и поради това по-специално от понятието „правни последици“. Поради това след като едни текстове от АПК и ЗОДОВ уреждат възстановяването на вредите, това има приоритет и изключва приложението на текста, който урежда правните последици при отмяна на акта.

Съобразно спецификата на нормативните актове, които имат многократно предложение, при тях възникват правоотношения за неограничен кръг лица. Това предполга да се уредят правните последици при отмяна за неограничен кръг лица, което предполага издаване на нормативен акт, а не конкретни мерки. Вреди не възникват за всички лица, които са прилагали отменените текстове от даден нормативен акт и поради това е невъзможно административният орган да възстанови различни по размер вреди на неограничен кръг лица с акт, отнасящ са за всички, които са претърпели вреди. Административният орган може да уреди, вкл. да възстанови, други правни последици, които са общи за адресатите на нормативния акт, който е бил прилаган.

В този смисъл и особеното мнение на 32-ма съдии от ВАС към тълкувателното решение:

*„...Нормата на чл. 1, ал.1 ЗОДОВ, според която държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, урежда отговорността на държавата и общините като институт на материалното право. От него се извежда субективното материално право на гражданите и юридическите лица да искат обезвреда за понесените от тях вреди и съответстващото му задължение държавата и общините да обезщетят вредите, причинени на лицата при или по повод изпълнение на незаконосъобразна административна дейност.*

*... Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗОДОВ исковете по ал. 1 се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, а член 203 АПК и следващите норми от глава единадесета на кодекса са тези, които уреждат съдебното производство по тяхното разглеждане.*

*... В обективните си предели нормата на чл. 1, ал.1 ЗОДОВ не съдържа казуистично изброяване на видовете актове, за които намира приложение. Тя се прилага за всички видове вредоносни актове - резултат от административна дейност, т.е. както за тези, които се издават и оспорват по реда на АПК, каквито са индивидуалните, общите и нормативните административни актове.*

*... Що се отнася до вредите от изпълнението, от прилагането на нормативния акт, КС в Решение №2 от 30.03.2000г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 2/2000г., приема: „ .... А) Конституционният съд потвърждава принципната си позиция, че правото на обжалване "на всички административни актове" (чл. 120, ал. 2 от Конституцията ) е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита - чл. 56 от Конституцията. “*