



## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 11504

София, 23.11.2023 г.

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в закрито заседание в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИАНА ГЪРБАТОВА

ЧЛЕНОВЕ: ИВАН РАДЕНКОВ

ВЕСЕЛА ПАВЛОВА

ЛОЗАН ПАНОВ

ИВА КЕЧЕВА

при секретар

и с участието

на прокурора

изслуша докладваното

от съдията

ЛОЗАН ПАНОВ

по административно дело № 9990/2023 г.

Производството е по реда на чл. 229 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба, подадена от Фондация за достъп до права - ФАР (Фондацията) - юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано в обществена полза, срещу определение № 8563 от 13.09.2023 г. по адм. дело № 11310/2022 г. по описа на ВАС, Четвърто отделение, с което е оставена без разглеждане жалбата на Фондацията срещу решение № 908 от 16.11.2022 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Актуализирания план за действие при временна закрила в Република България, приет с решение № 510 на Министерския съвет от 2022 г.

В частната жалба са релевирани възражения за неправилност на така постановеното определение, като са изложени аргументи, че правният интерес на Фондацията се извлича от факта, че последната осъществява дейност в обществена полза, което ѝ предоставя възможност да защитава колективен интерес на широк кръг субекти, в това число и на бежанци от Украйна, спрямо които оспореното решение на МС има действие. Посочва се още, че първоинстанционният съд е тълкувал стеснително заложените в учредителния акт на Фондацията цели, с което е достигнал до неправилен извод, че тези цели не могат да обосноват правен интерес от оспорване на процесното решение на МС. Претендира се отмяна на съдебния акт и връщане на делото на първоинстанционния съд за продължаване на съдопроизводствените действия.

Ответникът - Министерски съвет на Република България изразява становище за неоснователност на частната жалба.

Настоящата инстанция като взе предвид доводите на страните и доказателствата по делото, намери за установено следното:

Частната жалба е депозирана в срок, от надлежна страна, за която съдебният акт е неблагоприятен, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, частната жалба е неоснователна. Аргументите за това са следните:

Първоинстанционният съд е бил сезиран с жалба от Фондация за достъп до права - ФАР срещу решение № 908 от 16.11.2022 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Актуализирания план за действие при временна закрила в Република България, приет с решение № 510 на Министерския съвет от 2022 г.

За да остави без разглеждане така подадената жалба, първоинстанционният съд е приел, че за Фондацията не е налице правен интерес от подаване на жалбата, по която е образувано съдебното производство, тъй като не е адресат на акта, нито е част от правоотношенията, уреждани от атакувания акт на МС. Съдът е извършил анализ на целите на Фондацията, заложили в учредителния акт, като е приел, че нито една от тях не обосновава личен, пряк и непосредствен интерес от оспорване на процесното решение на МС. Съдът е отчел обстоятелството, че Фондацията действа в обществена полза, но е приел, че това обстоятелство не обосновава извод за личното ѝ засягане от решение № 908 от 16.11.2022 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Актуализирания план за действие при временна закрила в Република България, приет с решение № 510 на Министерския съвет от 2022 г.

Определението е валидно, допустимо и правилно, като не са налице сочените от частния жалбоподател основания за отмяната му.

С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ е въведен принципът на общата клауза на обжалване на всички административни актове пред съдилищата, с които се засягат права и интереси на гражданите и юридическите лица, освен изрично посочените със закон.

В тази разпоредба са съединени обективно две различни по характер конституционни норми - процесуалноправна, която определя кръга на активно легитимирани да търсят съдебна защита лица и материалноправна, която сочи конституционноправните критерии за съдебна обжалваемост на административните актове. Необходимо и задължително конституционно условие, за възникване на процесуален правен интерес от съдебно обжалване, е обжалваният акт да засяга лицето, което го обжалва. Решаващ е правният ефект от административния акт - дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица (в този смисъл вж. Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. на КС на РБ по КД № 18/1995 г.). Според цитираното решение съдържанието на "засягането" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията - когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Следователно, недопустимо е обжалването на акта от лице/а, чиито права или законни интереси не са нарушени или застрашени пряко и лично, т. е. не може да се претендира правен интерес, когато се касае за чужди права.

В случая обосновано и законосъобразно съдът от първата инстанция, изследвайки детайлно предмета на дейност на Фондацията, нейните цели и средства за постигане на тези цели, заложи в учредителния акт, е приел, че липсва пряко, непосредствени и лично засягане на правната сфера на Фондацията от процесния административен акт, издаден от МС.

Видно от направена справка в търговския регистър Фондацията развива дейност в обществена полза, като основните ѝ цели са създаване на ефективни механизми и гаранции за достъп до права и на ефикасна защита срещу произволно лишаване от права; повишаване на институционалната и обществена информираност, чувствителност и ангажираност относно необходимостта от решаване на системни проблеми в достъпа до основни човешки права в Република България; развитие на благоприятна законодателна среда в съответствие с европейските и международни стандарти за защита правата на човека и създаване на добри практики относно достъпа до права.

Средства за постигане на тези цели са предоставяне на безплатна правна помощ на материално затруднени уязвими лица и по случаи, разкриващи системни проблеми в достъпа до права, чието разрешаване би довело до повече социална справедливост; извършване на независими професионални изследвания относно достъпа до права в България; информиране на обществеността и медиите относно находките и препоръките на извършваните изследвания, както и относно наличието на препятствия пред достъпа до права; сътрудничество и съдействие на държавните и местните органи в актуализиране и подобряване на нормативната уредба и практиките в Република България; насърчаване на обществената ангажираност чрез организиране и подкрепа на граждански инициативи за спазване на основни човешки права и подпомагане на нуждаещи се лица; създаване на пространства за обществен форум и дискусия по въпроси относно достъпа до права в практиката; предоставяне на възможност за получаване на знания и практически опит от студенти и млади специалисти в областта на защитата правата на човека; организиране и провеждане на обучения, семинари и лекции относно достъпа до права; осъществяване на партньорство със сродни организации в страната и чужбина; други непротиворечащи на закона и морала дейности, необходими за постигане целите на ФАР

Настоящият съдебен състав счита, че така очертан предмет на дейност в обществена полза сам по себе си не е достатъчен, за да обоснове правен интерес от съдебно оспорване на всеки един административен акт, за който Фондацията счита, че е налице незаконосъобразност. В случая Фондацията не твърди и не излага съображения, че с оспорваното решение 908 от 16.11.2022 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Актуализирания план за действие при временна закрила в Република България, приет с решение № 510 на Министерския съвет от 2022 г. засяга нейни права и интереси, или че могат да бъдат засегнати такива, поради което правилно и законосъобразно първоинстанционният съд е приел, че оспорването е недопустимо поради отсъствие на пряк, личен и непосредствен интерес.

Правото на оспорване на административните актове е обусловено от наличие на личен и пряк интерес у оспорващия. Интересът е личен и пряк, когато оспореният акт непосредствено засяга правната сфера на оспорващия или създава опасност от непосредствено засягане на негови права, свободи и законни интереси, или непосредствено създава задължения за него. В случая нито една от тези предпоставки не е налице, а и не се твърди от частния жалбоподател подобно лично засягане на неговата правна сфера.

Твърденията на жалбоподателя относно специфичния правен интерес на ЮЛНЦ, осъществяващи дейност в обществена полза визират обстоятелства свързани с непряко, косвено и чисто хипотетично засягане на права и интереси, което обаче не обуславя наличие на правен интерес от съдебно оспорване за съответното ЮЛНЦ, развиващо дейност в обществена полза.

В тази връзка настоящият съдебен състав счита, че аргументите за наличие на правен интерес, във връзка с обстоятелството, че Фондацията развива дейност в обществена полза, следва да се обсъждат във връзка със задължителното тълкуване в т. II на решение № 5 от 17 април 2007 г. на КС по к. д. № 11/2006 г. Според мотивите на Конституционния съд легитимацията при съдебната защита на правата от страна на гражданите и юридическите лица срещу актове на изпълнителната власт, която допуска Конституцията, е максимално отворена, но не и безгранична. В случай, че се възприеме позицията, че всеки всякога и за другите може да атакува актове на изпълнителната власт, дори когато негови лични права не са нарушени или застрашени, то тогава правото на защита би се отъждествявало с публичната функция за контрол на законността и правозащитната дейност на държавните органи.

Налага се изводът, че правото на съдебната защита и обжалването на общите административни актове за гражданите и юридическите лица възниква единствено при засягане или обременяване със задължения, като не е допустимо оспорването на общ административен акт в обществен интерес, освен от страна на прокурор, който единствен разполага с правомощието да сезира съда в защита на обществения интерес. (В този смисъл определение № 5512 от 26 април 2018 г. постановено по адм. дело № 4419/2018 г. на ВАС, трето отделение; определение № 1040 от 04 февруари 2022 г. постановено по адм. дело № 12429/2021 г. на ВАС, шесто отделение; определение № 1037 от 04 февруари 2022 г. постановено по адм. дело № 477/2022 г. на ВАС, шесто отделение, определение № 3518 от 4.04.2023 г. на ВАС по адм. д. № 1128/2023 г., 5-членен с-в и др.

На следващо място, настоящият съдебен състав намира за неоснователни аргументите, изложени от частния жалбоподател, че ако процесният акт не е бил издаден в условията на чл. 73 от АПК, Фондацията би имала гарантирано право на участие в административното производство в качеството си на организация на гражданите и респективно правото да оспори издадения административен акт.

Съгласно чл. 67 от АПК организациите по чл. 66, ал. 1 могат да представляват заинтересованите лица в производството по издаване и обжалване на административния акт. Съгласно чл. 18, ал. 2 от АПК гражданите и организациите могат да се представляват пред административния орган с писмено пълномощно с нотариална заверка на подписа и от други граждани и организации. Видно от така цитираните разпоредби, законодателят нормативно е разграничил заинтересованите лица, които са засегнати от издаването на даден административен акт от организациите, които могат да ги представляват в производството по издаването на съответния акт.

В конкретния случай не е спорно, че Фондацията е организация по смисъла на § 1, т. 2 от ДР на АПК, с оглед на което е допустимо да бъде упълномощавана в съответствие с изискванията на чл. 18, ал. 2 от АПК да представлява пред административния орган заинтересовани от изхода на производството лица. Този факт обаче по никакъв начин не може да обоснове лично, непосредствено и пряко засягане на права и законни интереси на Фондацията, респективно да придаде на последната качеството на заинтересована страна в производството по издаване на процесния ОАА, тъй като както вече бе посочено Фондацията не е представила никакви доказателства за засягане или застрашаване на свои права или законни интереси.

За пълнота следва да бъде посочено, че дори Фондацията да беше конституирана като страна в производството по издаване на процесния ОАА, съдът не е обвързан от правната квалификация на административния орган, както по отношение на страните в материалното правоотношение, така и по отношение на процесуалното им качество в образуваното пред органа производство. Съгласно чл. 154, ал. 1 от АПК съдът конституира страните служебно, поради което ирелевантно за допустимостта на подадена жалба е правното качество на жалбоподателя, което административният орган му е придал в развилото се административно производство. В този смисъл независимо в какво качество административния орган третира Фондацията (като страна, заинтересовано лице или като пълномощник), то съдът следва служебно да провери какво е следвало да бъде правното качество на Фондацията в образуваното административно производство, съответно засягат ли се пряко и непосредствено правата и законните ѝ интереси с постановения акт, с оглед на което да определи дали има правен интерес да го оспори по съдебен ред. (В този смисъл определение № 8084 от 01 юли 2016 г. постановено по адм. дело № 7274/2015 г. на ВАС, четвърто отделение; определение № 12330 от 15 ноември 2016 г. постановено по адм. дело № 11583/2016 г. на ВАС, Петчленен състав; определение № 578 от 19 януари 2015 г. постановено по адм. дело № 14239/2014 г. на ВАС, седмо отделение; определение № 6219 от 28 май 2015 г. постановено по адм. дело № 3735/2015 г. на ВАС, Петчленен състав; определение № 11374 от 28 септември 2017 г. постановено по адм. дело № 12221/2016 г. на ВАС, четвърто отделение; определение № 14747 от 04 декември 2017 г. постановено по адм. дело № 12626/2017 г. на ВАС, Петчленен състав)

На последно място, настоящият съдебен състав счита, че цитираните от частния жалбоподател две решения на Върховния административен съд, в които жалбите на Фондация за достъп до права - ФАР срещу издадени общи административни актове, издадени от МС са били приети за допустими, не променят извода на съда за недопустимост на жалбата на Фондацията срещу процесния административен акт. В тази връзка следва да бъде посочено, че макар цитираните от частния жалбоподател дела да са между същите страни, делата имат различен предмет, поради което наличието или липсата на правен интерес от оспорване се преценява именно съобразно предмета на конкретно дело и представените доказателства, обосноваващи пряко, непосредствено и лично засягане от оспорения акт, в частта която се оспорва. По тези съображения настоящият съдебен състав счита, че правния интерес се изследва индивидуално по всяко конкретно дело, поради което цитираната практика е неотнормисима към предмета на настоящия правен спор.

Предвид изложеното и на основание чл. 236 вр. чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, петчленен състав

#### ОПРЕДЕЛИ:

ОСТАВЯ В СИЛА определение № 8563 от 13.09.2023 г. по адм. дело № 11310/2022 г. по описа на ВАС, четвърто отделение.

Определението е окончателно.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ДИАНА  
ГЪРБАТОВА

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ИВАН РАДЕНКОВ

/п/ ВЕСЕЛА ПАВЛОВА

/п/ ЛОЗАН ПАНОВ

/п/ ИВА КЕЧЕВА

Особено мнение на докладчика по делото Лозан Панов

Особено мнение от съдия Весела Павлова и съдия Лозан Панов

Подписваме определението с особено мнение, защото считаме обжалвания съдебен акт за неправилен. Аргументите ни за това са следните:

С Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по т.д. № 4/2009 г. на ВАС се приема че юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) могат да упражняват защитна функция по отношение на определени „общии интереси“, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им. Тези „общии интереси“ нямат частен характер, те са публични интереси, различни от собствените корпоративни интереси на ЮЛНЦ и/или сбора на интересите на членовете на ЮЛНЦ. Не може да се възприеме довода на първоинстанционния съд, както и на мнозинството на петчленния състав на ВАС, че тези общи интереси могат да бъдат защитаване от ЮЛНЦ, единствено когато са засегнати от нормативен административен акт (НАА), но не и когато са засегнати от общ административен акт (ОАА), какъвто е настоящият случай. Подобно отграничение би било напълно изкуствено и несъответно на правната логика.

Жалбоподателят „Фондация за достъп до права“ (ФАР) е юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза. Съгласно чл. 5 от Устава на Фондацията „ФАР работи за изграждане на стабилна основа за достъп до права в България. Приоритетни целеви групи на ФАР са търсещите убежище, бежанците, имигрантите и лицата без гражданство, както и бременните жени, жените по време на раждане, децата“. Първоинстанционният съд е изброил единствено целите на ФАР (5.1, 5.2, 5.3), без да отбележи изрично посочените преди това в т. 5 от Устава приоритетни целеви групи, които са от съществено значение за конкретния правен спор.

Според съдържанието на оспорения ОАА се отменя осигуряването на изхранване на лица, настанени в приемателни центрове, удължава се времето на настаняването им в Транзитен приемателен център на 30 дни и се създава основен Транзитен приемателен център - гр. Елхово, в който се настаняват разселени лица от Украйна, за който не се прилагат изискванията за осигуряване на изхранването им.

С процесното решение на МС се засягат правата и законните интереси на неопределен брой разселени лица, които са основната целева група на дейността на ФАР. С оглед защитата на техния достъп до хуманитарна помощ и места за настаняване и изхранване, за ФАР се поражда правен интерес от обжалване на така издаденото решение.

Правният интерес на ФАР да действа в защита на търсещите закрила лица от Украйна произтича не просто и само от регистрирания предмет на дейност, но и от ежедневната работа с бежанци от Украйна в последните месеци. Фондацията вече е обосновала интерес и е провела успешно две дела за оспорване на ОАА, засягащи колективен интерес на бягащите от войната в Украйна лица, приключили с влезли в сила съдебни решения (Решение № 11535 от 13.12.2022 г. по адм. д. № 7123/2022 г. на ВАС и Решение № 11853 от 20.12.2022 г. по адм. д. № 7454/2022 г. на ВАС). В интерес на правосъдието е да се следва последователно един критерий относно допустимостта на съдебното обжалване и същият извод за наличието на правен интерес да се прилага еднакво и в сходните случаи. Още повече, че по настоящото дело първоинстанционния съд по жалбата на ФАР вече се е произнесъл с Определение от 20.12.2022 г. като е уважил искането за спиране на оспореното решение на Министерски съвет. Определението е оставено сила с Определение № 1516 от 13.02.2023 г. по адм. д. № 737/2023 г. на петчленен състав на ВАС.

Да се приеме тезата на първоинстанционния съд, както и на мнозинството на петчленния състав на ВАС, за невъзможност ОАА да се обжалва от ФАР по изложени общи съображения означава да се обезсмисли съществуването на правозащитни ЮЛНЦ в Република България, което съществено ще засегне гражданското общество в страната.

Стеснителното тълкуване на правните норми и стриктният формализъм не прилягат на един Върховен съд, проникнат от своята висока и конституционно установена мисия да пази гражданите от произвола на държавата. Същевременно общоприето остава схващането, че един от основните критерий, по който се определя степента на развитие и демократичност на едно общество, е именно отношението към най-уязвимите, най-ощетените групи от това общество.

Резултатът от превръщането на стриктния формализъм едва ли не в самоцел, често пъти води до отказ от правосъдие или най-малко отказ от достъп до правосъдие. Отнемането на възможността на една застъпническа неправителствена организация да повлияе на политиката и обществените нагласи спрямо определени целеви групи, е правосъдие, лишено от човешка правдивост. От своя страна лишено от човешка правдивост правосъдие ерозира изначално доверието на гражданите в справедливостта.

По изложеното подписваме съдебното определение с особено мнение.