



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 9097

София, 29.09.2023 г.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕМИЛИЯ МИТКОВА

ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА ЗЛАТКОВА

АГЛИКА АДАМОВА

АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА

ЮЛИЯН КИРОВ

при секретар

и с участието

на прокурора

изслуша докладваното

от съдията

МИЛЕНА ЗЛАТКОВА

по административно дело № 6009 / 2023 г.

Производството е по реда на чл. 229 - чл. 236 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба на Фондация за достъп до права - ФАР, [ЕИК] със седалище и адрес на управление: гр. София, [улица], офис 9 (Фондацията), подадена чрез пълномощника ѝ адв. В. Петков, против Определение № 5998/06.06.2023 г. на Върховния административен съд, четвърто отделение, постановено по административно дело №7353/2022 г., с което е оставена без разглеждане жалбата ѝ срещу Решение № 535/29.07.2022 г. на Министерския съвет на Република България за изменение на Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от Украйна с предоставена временна закрила в Република България, приета с Решение №317/2022 г. на Министерския съвет, в частта, с която се определя, че "помощта се предоставя за лице, което е с предоставена временна закрила в Република България и има издадена регистрационна карта на чужденец, на когото е предоставена временна закрила от Държавната агенция за бежанците", и е прекратено производството по делото.

С доводи за неговата неправилност частният жалбоподател претендира отмяна на оспореното определение.

Ответникът по частната жалба - Министерски съвет на Република България - оспорва същата като неоснователна чрез пълномощника си А. Георгиева по съображения, изложени в писмено възражение. Иска да бъде оставено в сила Определение № 5998/06.06.2023 г. на Върховния административен съд по административно дело №7353/2022 г.

Върховният административен съд в настоящия петчленен състав на първа колегия, при извършената проверка на атакуваното определение по реда на чл. 218 във вр. с чл. 236 АПК, приема за установено следното:

Частната жалба е допустима като подадена в срока по чл. 230 АПК срещу подлежащ на оспорване съдебен акт съгласно чл. 229, ал. 1, т. 2 във вр. с чл. 160, ал. 1 във вр. с чл. 184 АПК и от надлежна страна, за която актът е неблагоприятен.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна, поради следните съображения:

Фондация за достъп до права - ФАР, юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, оспорва Решение №535/29.07.2022 г. на Министерския съвет на Република България за изменение на Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от Украйна с предоставена временна закрила в Република България, приета с Решение №317/2022 г. на Министерски съвет, в частта, с която се определя, че "помощта се предоставя за лице, което е с предоставена временна закрила в Република България и има издадена регистрационна карта на чужденец, на когото е предоставена временна закрила от Държавната агенция за бежанците".

С Определение №5998/06.06.2023 г. на Върховния административен съд, четвърто отделение по административно дело № 7353/2022 г. жалбата ѝ е оставена без разглеждане като недопустима на основание чл. 159, т. 4 АПК във вр. с чл. 184 АПК с мотиви за липса на правен интерес от оспорването за оспорвателния.

След подробен анализ на целите и средствата за постигането им, така както са вписани в учредителния акт и в Търговския регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел, тричленният състав на Върховния административен съд приема, че макар фондацията да е организация по определението в § 1, т. 2 ДР АПК, то оспореният общ административен акт не нарушава и не засяга пряко нейни права, свободи и законни интереси, още по-малко поражда

задължения за нея, по смисъла на чл. 147, ал. 1 АПК, към който препраща чл. 184 от същия кодекс. В тази връзка съдът обсъжда съдържанието на понятието „засягане“ по смисъла на чл. 120 от Конституцията на Република България, така както е определено то в Решение №21/26.10.1995 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 18/95 г., а именно като нарушени или застрашени права и законни интереси, на което напълно съответства текстът на чл. 147, ал. 1 АПК. Мотивира и неприложимост на Тълкувателно решение №2/12.02.2010 г. на по тълкувателно дело №4/2009 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд.

По така изложените подробни съображения той обоснова извод, че е недопустимо оспорването на общия административен акт в обществен интерес от юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза за защитата на човешките права, каквото е Фондацията за достъп до права, поради липсата на правен интерес. Обратното според него би довело до превръщането на контрола за законосъобразност на този акт в надзор за законност, осъществяван съгласно чл. 127 от Конституцията на Република България и съгласно чл. 16 АПК от прокурора.

Така постановеното определение е валидно, допустимо и правилно. Не са налице сочените от частния жалбоподател основания за отмяната му.

Неоснователен е доводът на жалбоподателя, че развитите от първоинстанционния съд съображения е възможно да са валидни за фондациите в частна полза, но не и за фондациите в обществена полза, каквото е ФАР.

Видно от данните, вписани в Търговския регистър и регистър на юридическите лица с нестопанска цел ФАР развива дейност в обществена полза, като основните ѝ цели са свързани със създаване на ефективни механизми и гаранции за достъп до права и на ефикасна защита срещу произволно лишаване от права.

Субективното право на оспорване на общите административните актове обаче не произтича автоматично от вписаните в учредителния акт цели на фондацията в обществена полза, независимо от това, че според определението в чл. 56 АПК имат неопределен брой адресати. Това е така, защото субекти на правото на жалба против такъв акт са граждани или организации по определението в §1, т. 2 ДР АПК, за които са налице основанията по чл. 147, ал. 1 АПК, т.е. граждани или организации, чийто права, свободи или законни интереси актът нарушава или застрашава. Тези основания следва да са налице както по отношение на фондациите, развиващи дейност в обществена полза, така и по отношение на тези с дейност в частна полза.

Жалбоподателят в случая не доказва наличието на личен и пряк правен интерес от оспорването, както е приел тричленният състав. В тази връзка неоснователен е и доводът в жалбата му, че с Тълкувателно решение №2/12.02.2010 г. на по тълкувателно дело №4/2009 г. Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд са приели допустимост на обжалването от страна на юридическите лица с нестопанска цел в защита на общи интереси, определени от предмета на дейност и целите за учредяването им.

Според посоченото тълкувателно решение сдруженията на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на закон и имат качеството на "организация" по смисъла на даденото определение от допълнителната разпоредба на § 1, т. 2 АПК, създадени по закон и устав да представляват и защитават общите интереси на своите членове, имат право да оспорват издадения подзаконен нормативен акт в случаите, когато с него се засягат или могат да бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се поражда задължения за членуващите в сдружението лица.

Това решение касае съсловните/браншовите организации и юридическите лица с нестопанска цел, образувани в резултат на сдружаване на физически или юридически лица с цел представителство и защита на общи интереси на членовете.

Фондацията, регистрирана в обществена или в частна полза, няма членска маса, респективно няма общи права, свободи или законни интереси на членуващите в нея лица, които да бъдат засегнати от общ или подзаконен нормативен акт и да обуславят наличието на правен интерес за воденето на съдебно производството по обжалването му. В този смисъл е приетото от Общото събрание на съдиите на Върховния административен съд Тълкувателно решение №2/25.07.2023 г. по тълкувателно дело №4/2022 г. във връзка с правото на оспорване на подзаконни нормативни актове от страна на фондациите, регистрирани в частна полза, които са без членска маса.

Настоящият съдебен състав намира, че изложените в Тълкувателно решение № 2/25.07.2023 г. мотиви са приложими и по отношение на правния интерес за оспорване на общи административни актове от страна на фондациите в обществен интерес без членска маса.

Не може да бъде споделена като правилна тезата на жалбоподателя, че Решение №5/17.04.2007 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 11/2006 г. е неприложимо, тъй като не е съобразено със сега действащото законодателство. В това свое решение Конституционният съд приема, че във всички случаи при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица интересът следва да се обосновава. Това произтича от изискването за правна сигурност, което е основен компонент на принципа за правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.). Според него 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, и в това отношение законодателят не е предвидил *actio popularis* или възможността на всеки всякога и за всички да атакува актове на изпълнителната власт. Да се приеме обратно означава, че правото на защита се отъждествява с публичната функция за контрол на законността.

Изложените в решението мотиви са относими както към законодателното решение в чл. 186, ал. 1 АПК, така и към чл. 147, ал. 1 АПК.

Аргументите, изложени от частния жалбоподател, че ако процесният акт не беше издаден в условията на чл. 73 от АПК, Фондацията би имала гарантирано право на участие в административното производство и респективно правото да оспори издадения административен акт, не са аргументи, обосноваващи правният му интерес от оспорването.

Дори и хипотетично да се приеме, че е възможно в административното производство по издаването на общия административен акт фондацията да участва като организация на заинтересованите лица по чл. 66, ал. 1 АПК, то това не обуславя само по себе си субективното ѝ право да го оспори по съдебен ред. Това е така, защото за допустимостта на оспорването съдът е длъжен да следи служебно. Преценката за допустимост с оглед наличието на правен интерес изисква преценка за наличието на основанията по чл. 147, ал. 1 АПК.

По изложените съображения определението на Върховния административен съд, четвърто отделение следва да бъде оставено в сила.

Мотивиран така и на основание чл. 221, ал. 2, изречение първо, предложение първо във вр. с чл. 236 АПК, Върховният административен съд в петчленен състав на първа колегия

О П Р Е Д Е Л И:

ОСТАВЯ В СИЛА Определение № 5998/06.06.2023 г. на Върховния административен съд, четвърто отделение, постановено по административно дело №7353/2022 г.

Определението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ЕМИЛИЯ МИТКОВА

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ МИЛЕНА
ЗЛАТКОВА

/п/ АГЛИКА АДАМОВА

/п/ АЛБЕНА
РАДОСЛАВОВА

/п/ ЮЛИЯН КИРОВ

Особено мнение на докладчика по делото Милена Златкова

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ АГЛИКА АДАМОВА

Не споделям становището на мнозинството от състава, че Фондация за достъп до права - ФАР няма правен интерес да оспорва Решение №535/29.07.2022 г. на Министерския съвет на Република България за изменение на Програмата за хуманитарно подпомагане на разселени лица от Украйна с предоставена временна закрила в Република България, приета с Решение № 317/2022 г. на Министерския съвет, в частта, с която се определя, че "помощта се предоставя за лице, което е с предоставена временна закрила в Република България и има издадена регистрационна карта на чужденец, на когото е предоставена временна закрила от Държавната агенция за бежанците". Обстоятелството, че Фондацията по определение не представлява организация с членска маса - физически лица, не означава, че тя няма собствени права и интереси, които биха могли да бъдат засегнати от административен акт. Правният интерес на Фондацията в случая възниква от засягане - нарушаване или застрашаване на нейни законни интереси по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и на чл. 147 вр. чл. 184 АПК. Тези законни интереси произтичат от целите, за които Фондацията е учредена, съгласно чл. 33 ЗЮЛНС. Една от тези цели в случая е създаването на ефективни механизми и гаранции за достъп до права и ефикасна защита срещу произволно лишаване от права.

Тълкувателно решение № 2 от 25.07.2023 г. по тълк.д. № 4/2022 г., ОСС на ВАС е постановено по конкретно поставен въпрос, който няма отношение към настоящия спор, поради което не е задължително да бъде прилагано при разрешаването на този спор. Ако се приеме, че следва да се извърши препращане към мотивите на това тълкувателно решение, това повдига въпросът за препращане и към мотивите на незагубилото значение Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. по тълк. д. № 4/2009 г., ОСК на ВАС, което се отнася не само до съсловните (браншовите) организации с членска маса, но и до другите юридически лица с нестопанска цел.

Разпоредбата на чл. 18 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС/Хартата) прогласява правото на убежище и го гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз. Съответно чл. 47 от Хартата изисква осигуряването на ефективни правни средства за защита на това право. Република България прилага общата политика в областта на убежището, включително Общата

европейска система за убежище, която е част от целта на Европейския съюз за създаване на зона на свобода, сигурност и правосъдие. В чл. 5 от Директива 2013/33 ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на статндарти относно приеването на кандидати за международна закрила е изрично въведено задължението на държавите членки да гарантират, че на кандидатите е предоставена информация за организации или групи лица, които осигуряват специфична правна помощ, и за организации, за които се предполага, че биха могли да им помогнат или да ги информират относно условията на приемане, от които те могат да се ползват. Съществуването на такива организации, какъвто тип организация е Фондацията за достъп до права - ФАР, следователно подпомага постигането на заложените в Директивата цели, сред които е да се установят стандарти за приемане на кандидатите, които да бъдат достатъчни, за да гарантират достоен стандарт на живот и сравними условия на живот във всички държавни членки - съображение 11 от Директивата. Ключовата роля на разглежданите организации за гарантиране правата на лицата, търсещи и получили международна закрила, следва и от другите актове, регламентиращи Общата европейска система за убежище, например Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (съображение 22 и 25, чл. 8, § 2).

Отричането на правния интерес на посочените организации да оспорват административните актове, които попадат в приложното поле на общата европейска политика в областта на убежището, би довело до нарушаване изискването на чл. 47 ХОПЕС за осигуряване на ефективни правни средства за защита на кандидатите за международна закрила, в това число и временна закрила. При това следва да се отчете уязвимото положение на кандидатите за международна закрила и на получилите такава и препятствията от материален и нематериален характер, които обективно възникват за тях при търсенето и получаването на правна помощ и защита в приемащата държава.