

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Петчленен състав

---

### РЕШЕНИЕ № 10410

от 29.07.2020 г.

по адм. д. № 2984 / 2020 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 15928 от 22.11.2019 г., постановено от Върховния административен съд, Пето отделение, по адм. д. № 12751 / 2018 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на двадесет и пети юни в състав:

Председател: ДОНКА ЧАКЪРОВА

Членове: МАРИЕТА МИЛЕВА  
ТОДОР ТОДОРОВ  
ВЕСЕЛА АНДОНОВА  
СИБИЛА СИМЕОНОВА

при секретар и с участието на прокурора Х. А. изслуша докладваното от съдията СИБИЛА СИМЕОНОВА по адм. д. № 2984/2020

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба, депозирана от изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане, при условията на заместване съгласно негова заповед № РД 01-2276/11.12.2019 г., срещу решение № 15928/22.11.2019 г., постановено по адм. д. № 12751/2018 г. по описа на Върховния административен съд - тричленен състав на пето отделение, с което е обявена нищожността на т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на

практиката при прилагане на Закона за социалното подпомагане (ЗСП) и Правилника за прилагането му, утвърдено с т. 1 от заповед № РД01-0015/05.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане (АСП). Наведените в жалбата възражения относно недопустимост и неправилност на първоинстанционния съдебен акт, като постановен при неправилно приложение на нормите на чл. 36, ал. 6 от Правилника за приложение на Закона за социално подпомагане (ППЗСП) във вр. чл. 75, ал. 1 АПК, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост са относими към касационните основания по чл. 209, т. 2 и т. 3 АПК. Релевирани са доводи, съобразно които Методическото указание представлява йерархическо предписание на ръководителя на съответната администрация и се различава от нормативните административни актове, тъй като не създава правни последици за гражданите. Изведено е, че съдържанието на обжалваното Методическо указание обективира препоръка с нагледни примери за разрешаване на определени въпроси. В касационната жалба е формулиран петитум за отмяна на първоинстанционния съдебен акт с всички законни последици. Претендира се присъждане на съдебни разноски, представляващи юрисконсултско възнаграждение за осъществено процесуално представителство.

Ответникът - Фондация "Сийдър", представлявана от изпълнителен директор А. Б. Д., чрез пълномощник адв. К. В. В. от САК, в писмен отговор, оспорва основателността на касационната жалба. Намира първоинстанционното решение за правилно и законосъобразно, поради което иска оставянето му в сила. Претендира се присъждане на съдебни разноски.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост, но неоснователност на касационната жалба. Намира изводите на тричленния състав за обосновани и съответни на приложимите материалноправни норми. Счита, че не са налице касационни отменителни основания, поради което първоинстанционният съдебен акт следва да бъде оставен в сила.

Върховният административен съд - петчленен състав на Втора колегия, намира касационната жалба за процесуално допустима, като подадена в преклузивния 14-дневен срок по чл. 211, ал. 1 АПК, от страна с правен интерес по смисъла на чл. 210, ал. 1 АПК, за която решението е неблагоприятно, срещу подлежащ на касационно оспорване съдебен акт.

Разгледана по същество на основанията посочени в нея и след проверка на решението за валидност, допустимост и съответствие с материалния закон, съгласно чл. 218, ал. 2 от АПК, касационната жалба е неоснователна.

При извършване преценка по прилагането на материалния закон въз основа на фактите, установени от тричленния състав в обжалваното решение, в съответствие с чл. 220 АПК, касационният състав приема от правна страна следното:

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност в първоинстанционното производство е т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му, утвърдено в т. 1 от заповед № РД01-0015/05.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

С влязло в сила определение № 16222/21.12.2018 г. по адм. д. № 13294/2018 г. по описа на ВАС - петчленен състав, постановено в производство по реда на чл. 135, ал. 3 от АПК, е прието, че компетентен да се произнесе по жалбата на Фондация "Сийдър" срещу обжалвания акт е Върховният административен съд, тъй като в оспорената си част Методическото указание има характера на нормативен административен акт. С него се установява правило за поведение, което обвързва правни субекти, които се намират извън подчинението на органа, издал акта, с което пряко и непосредствено се засягат техни права и законни интереси.

В изпълнение на горното, при провеждане на съдебния контрол, тричленният състав установява, че проект на нормативния акт - Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и Правилника за прилагането му, заедно с мотивите, съответно доклада към него, не е бил публикуван на интернет страницата на Агенцията за социално подпомагане (съответната структура, към която принадлежи съставителят и издател на акта), нито на страницата на Портал за обществени консултации, каквото императивно изискване е уредено в разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА). От страна на ответника в първоинстанционното производство не са ангажирани доказателства преди приемането на акта да са били изготвени и мотиви, съответно доклад с изискуемото, съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА, съдържание. Въз основа на изложеното е обоснован извод относно допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила от административния орган, изразяващо се в неизпълнение на задълженията, вменени му с разпоредбите на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА.

Съотнасяйки установената фактическа обстановка към релевантаната правна уредба, тричленният състав намира, че по отношение на оспорената част от Методическото указание е допуснато и съществено нарушение на процедурата по издаването му, с оглед липсата на обнародване, водеща до нищожност. Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията, чл. 78, ал. 2 от АПК и чл. 37, ал. 1 от ЗНА, нормативните актове се обнародват в Държавен вестник. Развити са съображения, в съответствие с които е прието, че липсата на обнародване, като елемент от фактическия състав по издаването на нормативния акт води до опорочаването му до степен на нищожност, тъй като необнародваният нормативен акт създава нежелана от правния ред опасна привидност, че има правно действие и валидно регулира съответните обществени отношения.

Върховният административен съд - петчленен състав на Втора колегия споделя изводите на тричленния състав и намира постановеното от него решение за валидно, допустимо и правилно.

Неоснователни са възраженията на касатора относно допустимостта на обжалвания съдебния акт. Първоинстанционното съдебно решение е постановено при наличието на положителните процесуални предпоставки, за съществуването и надлежно упражняване на правото на обжалване и съответно при липсата на отрицателни процесуални пречки относно срока на жалбата, страните и предмета на спора.

В касационната жалба не се сочат обстоятелства, водещи до промяна на изводите, формирани от тричленния състав при осъществения съдебен контрол за законосъобразност на административен акт, в оспорената му част.

С т. 5 от раздел II на Методическото указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му, утвърдено в т. 1 от заповед № РД01-0015/5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане са дадени указания по какъв начин следва да се отчита заетостта на социалната услуга. В последния абзац е определено съдържанието на "пълната заетост на капацитета в Центровете за социална рехабилитация и интеграция". Регионалните дирекции за социално подпомагане, Дирекциите "социално подпомагане", както и доставчиците на социални услуги държавно делегирана дейност следва да съобразяват, че пълна заетост на капацитета в центровете се отчита тогава, когато са издадени "три пъти повече направления от капацитета на социалната услуга".

При анализа на оспорения текст се налага извода, че е дефинирано съдържанието на "пълна заетост на капацитета в Центровете за социална рехабилитация и интеграция (ЦСРИ)",

която следва да се счита при издадени три пъти повече направления от капацитета на социалната услуга. С разпоредбата на чл. 40а, ал. 5 ППЗСП отчитането на заетостта на социалната услуга, която е делегирана от държавата дейност, се извършва въз основа на брой сключени договори. Дейностите на ЦСРИ, които извършват услуги чрез делегирана от държавата дейност, се предоставят почасово, а сумите се отпускат на база капацитет на социалната услуга. Според т. 5 от раздел II на Методическото указание, пълната заетост се обвързва с точно определен брой направления - три пъти повече от капацитета на социалната услуга, респ. три пъти повече сключени и действащи договори.

Неоснователни са развитите в касационната жалба възражения относно липсата на законоустановените предпоставки по чл. 75, ал. 1 АПК, характеризиращи т. 5 от раздел II на Методическите указания като нормативен административен акт. С оспорения текст изпълнителният директор на АСП е създал правило за поведение, което има задължителен характер, чиято юридическа сила и действие пряко и непосредствено засягат доставчиците на услугата ЦСРИ на лица. Изпълнението на материализираните в оспорената част на одобреното Методическо указание правила е осигурено чрез административна принуда, с която йерархичната власт на изпълнителния директор на АСП разполага - чл. 36, ал. 7 ППЗСП и чл. 5, ал. 1, т. 8 от Устройствения правилник на АСП.

При осъществяването на административна дейност се проявяват управленски функции, при които две от основните характеристики се изразяват в изпълнение и разпореждане. Изпълнително-разпоредителната дейност има подзаконов, вторичен характер, независимо от формата, в която се осъществява. Развива се въз основа, в изпълнение и в рамките на закона. Недопустимо е наличието на противоречие, незачитане или заобикаляне на закона, или излизане извън рамката му при нейното осъществяване. Специфично за изпълнително-разпоредителната дейност е проявлението, изразяващо се във възможността за конкретизиране на закона, чрез издаване на административни актове - нормативни и ненормативни, с които се доразвиват въведените с акта правила, респ. прилагането на законовите разпоредби към конкретните правни хипотези във формата на непосредствени указания за действие.

Оспорената т. 5 от раздел II на одобреното от изпълнителния директор на АСП със заповед № РД01-0015/5.01.2018 г. Методическо указание представлява разпоредителен акт, който се прилага спрямо трети лица - доставчиците на ЦСРИ, т.е. в тази част правилото не действа само в пределите на организацията, а е насочено към трети лица, за които поражда права и задължения. От горното следва, че в оспорената част указанието е административен акт с външно действие - засяга правни субекти, които се намират извън подчинението на органа, който го е издал.

Решаващ критерий за определяне характера и степента на засягане на нечий правен интерес е не наименованието на акта, а неговото съдържание. Горното е в съответствие с приетото в решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г. на КС на РБ "Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт". Във връзка с горното по отношение на Методическите указания в оспорената част е неприложимо изключението от правилото за необжалваемост на вътрешнослужебните актове, уредено в чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК.

Предвид изложеното правилно е прието, че с т. 5 от раздел II на Методическото указание е установено административно правило за поведение, което има обвързващ характер. То е въведено в изпълнение на Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му и

дава допълнителна характеристика на общата норма - чл. 40а, ал. 5 ППЗСП.

След преценка на съвкупния доказателствен материал, тричленният състав законосъобразно приема, че в случая не са спазени изискванията на разпоредбите на чл. 26, ал. 3 ЗНА и чл. 28, ал. 2 ЗНА. Обосновани са изводите, че допуснатите нарушения на административнопроизводствените правила са съществени по своя характер. Трайна и непротиворечива е съдебната практика, че целта на разпоредбата на чл. 26 ЗНА е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси. Задълженията на съставителя относно съдържанието на мотивите (доклад обосноваващ издаването на акта) са императивно предвидени. Публикуването, разгласяването на акта и мотивите към него е начинът, чрез който принципите

на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, заложили в чл. 26, ал. 1 ЗНА, намират своето проявление спрямо засегнатите лица и за чието спазване следва да следи на първо място органа, в чиито правомощия е да издаде съответния нормативен административен акт.

С оглед установения нормативен характер на т. 5 от раздел II на Методическото указание и предвид неспазване на процедурата по обнародване на акта, тричленният състав правилно обявява нищожността му, в оспорената част. Пораждането на валидно правно действие на съответния нормативен административен акт е обусловено от надлежно обнародване в Държавен вестник, т. е. налице е изискване за форма на външно изразяване, което е установено в чл. 5, ал. 5 от Конституцията, чл. 78, ал. 2 от АПК и чл. 37, ал. 1 от ЗНА. Обнародването е конституционна гаранция за обезпечаването на интересите както на лицата, така и на държавата, охраняващо изискуемата от Конституцията публичност на волеизявлението на органа, респ. съответният нормативен акт се ползва от презумпцията за законност и има обвързваща задължителна сила скрепена с властта на държавата. Неспазването на тази конституционно установена форма за външно изразяване на нормативния административен акт засяга валидността на волеизявлението - то не може да придобие исканото от закона правно действие на нормативен административен акт.

По изложените съображения, Върховният административен съд - петчленен състав на Втора колегия намира, че като е обявил нищожността на т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му, утвърдено с т. 1 от заповед № РД01-0015/05.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, тричленният състав е постановил правилно решение, като не са налице сочените касационни основания за неговата отмяна. При направената служебна проверка по реда на чл. 218, ал. 2 от АПК се констатира, че същото е валидно и допустимо, поради което следва да бъде оставено в сила.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предл. 1-во АПК, Върховният административен съд - петчленен състав на Втора колегия,

## **РЕШИ:**

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 15928/22.11.2019 г., постановено по адм. д. № 12751/2018 г. по описа на Върховния административен съд - тричленен състав на пето отделение.

**Решението е окончателно.**

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Т. Т. и С. С. по адм. д. № 2984/2020 г. по описа на Върховния административен съд - петчленен състав на Втора колегия:

Нормата на чл. 36, ал. 7 ППЗСП, установява правомощията на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане да утвърждава методически ръководства и/или указания за работа по предоставяне на социални услуги.

При упражняването на контролни функции и при даването на методически указания за осъществяване на определена дейност се издават инструктивни актове, които не са административни актове по смисъла на АПК. В рамките на правните отношения между горестоящия и подчинен нему орган се дават упътвания и указания относно това, как да се постъпи при приемането на определени мерки, за да се осигури ефективност, оперативност в действията на органите за управление. Методическите указания сочат какво трябва да бъде разбирането, което трябва да се даде на съответния акт, чието приложение е нужно да се обезпечи. Представяват вътрешно - служебен акт, общо предписание, което ръководител на служба отправя до своите подчинени като им дава своето тълкуване на закон, подзаконов нормативен акт, упътвания, съвети по прилагането, указва как да постъпват при разрешаване на определени въпроси.

Оспорената т. 5 от раздел II на Методическото указание представлява йерархическо предписание на ръководителя на съответната администрация и се различава от нормативните административни актове, тъй като не създава правни последици за гражданите. В случая дори е обективирано с пример (в раздел "Отчитане на заетостта на социалните услуги" на стр. 6 от Методическите указания). Следователно чрез методическите указания по-горестоящият в йерархията административен орган дава указания с цел да осигури единство в действията на подчинените му служители в поверената му служба. Съдържанието на тези методически указания освен задължителни вътрешни указания, представлява и препоръка с нагледни примери за разрешаване на определени въпроси.

Методическите указания са свързани с тълкуването и приложението на закона, но не са задължителни за съда.

Подзаконовият нормативен акт създава правни последици чрез регулиране на обществени отношения поради задължителната си сила. При прилагането му от страна на оправомощен с властнически правомощия административен орган в правоотношения с граждани и организации се издават общи и индивидуални административни актове, срещу които е допустим съдебен контрол.

Методическите указания не са административен акт, задължителната им сила е следствие на йерархическата подчиненост на служителите, а неспазването им може да ангажира само дисциплинарната им отговорност. Затова правните последици от неспазването им са в правната сфера на подчинения служител, но същият няма право да оспори указанията пред съд. Обратно, лицето, в чиято правна сфера са настъпили неблагоприятни правни последици от индивидуален административен акт, издаден при спазване на методически указания, разполага с право на оспорване именно на този административен акт.

В своя учебник "Административно правосъдие" (фототипно издание 1993 г., стр. 92 и сл.), П. С. посочва, че само волеизявлението на власт, което пряко създава правни последици за

гражданите е административен акт. Всички действия, предприемани от службите на администрацията, за да се подготви (организира) и стигне до издаването на окончателния административен акт, сами по себе си не произвеждат още преки правни последици и поради това не са административни актове, които да подлежат на съдебен контрол. Поради това вътрешно-служебните актове се явяват не толкова израз на пряко приложение на правната норма, колкото на йерархията, дисциплината, организацията в хода на функциониране на администрацията. Няма значение какви са "намеренията" на администрацията (виж стр. 94), т.е. предварително обективизираното изявление в предварителни или подготвителни актове как ще тълкува и прилага на една правна норма. Необходимо е администрацията вече да се е произнесла по такъв начин, че нейното волеизявление да произвежда правни последици в правната сфера на гражданите (или юридическите лица) и то преки.

В същия смисъл е практиката на Върховния административен съд по следните казуси: Определение № 9081 от 28.07.2015 г. на ВАС по адм. д. № 5872/2015 г., VI о., Определение № 10926 от 16.09.2014 г. на ВАС по адм. д. № 11447/2014 г., IV о., Определение № 11239 от 24.08.2011 г. на ВАС по адм. д. № 10276/2011 г., IV о., Определение № 5366 от 24.04.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5528/2009 г., IV о., Определение № 2758 от 27.02.2009 г. на ВАС по адм. д. № 2380/2009 г., IV о., др.

Предвид изложеното намираме, че обжалваната т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му, утвърдено с т. 1 от заповед № РД01-0015/05.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, не съдържа правила за поведение по смисъла на чл. 1а от ЗНА и не попада в хипотезата на чл. 7, ал. 3 от същия закон, нито в обхвата на чл. 75, ал. 1 АПК.

СЪДИЯ: (Т. Т.)

СЪДИЯ: (С. С.)