

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Тричленен състав

---

### РЕШЕНИЕ № 10746

от 10.07.2019 г.

по адм. д. № 14273/ 2018 г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на единадесети март в състав:

Председател: ТАНЯ ВАЧЕВА

Членове: МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА  
ЮЛИЯ РАЕВА

при секретар и с участието на прокурора Н. Н. изслуша докладваното от председателя по адм. д. № 14273/2018

Производството е по чл. 185 и сл. АПК.

Образувано е по жалбата на "Сдружение с нестопанска цел "Синдикална федерация на служителите в МВР" със седалище и адрес на управление в гр. София, представлявано от заместник-председателя на Управителния съвет на сдружението, А. В. П. от гр. София, С. А. Й. от гр. София и П. Б. П. от гр. София, всички чрез пълномощника адв. Д. Р., срещу чл. 22 от Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнаграждението на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието, обн. ДВ, бр. 50 от 3.07.2015 г., изм. бр. 28 от 8.04.2016 г., изм. и доп. ДВ, бр. 82 от 5.10.2018 г. /Наредбата/. Според жалбоподателите подзаконовият нормативен акт е издаден от компетентен орган, по силата на законова делегация, но в противоречие с чл. 150 от Наказателнопроцесуалиния кодекс /НПК/ и чл. 60, ал. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/. Твърдят, че при приемането издателят е нарушил и целите, за които тя е приета, а именно заплащане на възнаграждение на вещите лица - служители на Министерството на вътрешните работи за положения труд. Претендират присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът - министърът на правосъдието, чрез процесуалните си представители, оспорва жалбата като недопустима, алтернативно, като неоснователна. Излага съображения за липса на правен интерес за сдружението, тъй като то е юридическо лице и няма пряк и личен правен интерес от оспорването на подзаконовия нормативен акт. По отношение на жалбоподателите - физически лица счита, че атакуваната разпоредба не засяга техни субективни права и законни интереси, както и че жалбоподателите не установяват, че отмяната на конкретната разпоредба би предотвратила настъпването на вреди в тяхната правна сфера. По

същество поддържат становище, че чл. 22 от Наредбата не противоречи на нормативен акт от по-висока степен, само доурежда начина на заплащане на възнагражденията на вещите лица - служители на МВР. Иска разноси за защита от юрисконсулт.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост и неоснователност на оспорването.

Върховният административен съд, за да се произнесе, съобрази следното:

По допустимостта на оспорването:

Жалбата на Сдружението с нестопанска цел /СНЦ/ "Синдикална федерация на служителите в МВР" и на физическите лица А. В. П., С. А. Й. и П. Б. П., е процесуално допустима.

По смисъла на чл. 186, ал. 1 АПК подзаконовият акт може да се оспорва от всички граждани, до които той се разпростира. Съгласно решение № 5 от 17.04.2007 г. по к.д. № 11/2006 г. на Конституционния съд на Република България в случаите, когато нормативният акт регламентира положението на определен кръг физически или юридически лица, легитимирани да го обжалват са само тези, чиито права актът засяга или би могъл да засегне. Затова във всички случаи при съдебно обжалване на актове на изпълнителната власт от страна на граждани и юридически лица интересът трябва да бъде обоснован. Активна легитимация имат всички правни субекти в случаите, когато подзаконовият акт пряко засяга права, законни интереси или създава задължения за тях или ако създава възможност за засягане на правата. Правото на съдебната защита и обжалването на подзаконови нормативни актове възниква единствено при засягане или застрашаване на права, свободи или законни интереси, или обременяване със задължения.

Според решение № 2 от 12.02.2010 г. на по т.д. № 4/2009 г. на ОС на ВАС правният интерес на съсловните организации и на другите юридически лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им.

Жалбоподателят Сдружение с нестопанска цел "Синдикална федерация на служителите в МВР" е юридическо лице с нестопанска цел, създадено въз основа на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, вписано в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като сдружение, което осъществява дейност в частна полза. С оглед на това то има качеството на организация по смисъла на § 1, т. 2 АПК, поради което има качеството на правен субект, който може самостоятелно да встъпва в правни отношения с други лица, да бъде носител на права и задължения и съответно да притежава процесуална правоспособност за защита на тези права и задължения по съдебен ред. С оглед на това за него е налице право на оспорване на подзаконовия нормативен акт, ако този акт засяга или застрашава негови права или законни интереси. Регистрираните цели на сдружението-жалбоподател са отстояване и защита на социално-икономическите и трудови интереси и права на своите членове в сферата на труда, трудовите и служебни правоотношения, подпомагането, осигуряването на високо жизнено равнище и професионална реализация при спазване на Конституцията на Република България, националното и европейско законодателство. При съобразяване предмета на дейност на сдружението, както и на неговите права и законни интереси, съдът приема, че оспорената наредба засяга права и законни интереси на сдружението, защото неговият предмет на дейност е съответен на предмета на оспорената разпоредба.

За жалбоподателите - физически лица А. В. П., С. А. Й. и П. Б. също е доказан правният интерес от оспорване. Жалбоподателите са служители в Министерството на вътрешните работи, предвид представеното уверение № 196р-5132/24.10.2018 г. на Научноизследователския институт по криминалистика /НИИК/ при Министерството на вътрешните работи. А. П. е главен експерт в сектор "Физико-химия", С. Й. - главен експерт в сектор "Наркотици", П. П. - главен експерт в сектор "Трасология и балистика". Научноизследователският институт е изграден в системата на

Министерството на вътрешните работи, предвид чл. 51 ЗМВР.

Като нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен /чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове/, наредбата има за цел да регламентира по-подробно отношения, които не са основни и подлежащи на трайна уредба и поради това не са предмет на приетия вече закон. В случая оспорената наредба е приета на основание чл. 403, ал. 1 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/. С тази разпоредба се възлага на министъра на правосъдието, съгласувано с пленума на Висшия съдебен съвет, да издава наредба за реда и сроковете за предложения за включване и промени на списъците на специалистите, утвърдени за вещи лица; условията, на които трябва да отговарят специалистите, утвърдени за вещи лица и условията и реда за определяне възнагражденията на вещите лица. На основание чл. 403, ал. 3 ЗСВ наредбата по ал. 1 се обнародва в "Държавен вестник".

Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица /обн., ДВ, бр. 50 от 3.07.2015 г., изм., бр. 28 от 8.04.2016 г., изм. и доп., бр. 82 от 5.10.2018 г./ е издадена по силата на законовата делегация.

Съгласно редакцията на чл. 22 от Наредба № 2 от 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, обнародвана в Държавен вестник, бр. 50 от 2015 г.; изм., бр. 28 от 2016 г., "когато за извършването на експертиза е определено вещо лице, което е служител на МВР, органите, назначили експертизата, заплащат на министерството направените разходи за труд, консумативи и режимните разноски."

С § 13 от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2 от 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица на министъра на правосъдието, обнародвана в Държавен вестник, бр. 82 от 5.10.2018 г., досегашният текст става ал. 1, като се създава нова ал. 2 на чл. 22, съгласно която определените възнаграждения по чл. 21, ал. 1 и 2 в случаите, когато вещото лице е служител на МВР, се заплащат на министерството. Разпоредбата на чл. 21 от Наредбата определя минималния размер на възнагражденията на вещите лица, включително и назначените на експертни длъжности.

По отношение на срока за оспорване съдът приема, че съгласно чл. 187, ал. 1 АПК подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват без ограничение във времето.

По отношение обхвата на съдебната проверка: според чл. 168, ал. 1 АПК, съдържащ се в общите разпоредби на дял трети от АПК и приложим към настоящото производство, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146, а именно: липса на компетентност, неспазване на установената форма; наличието на съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона. Съдът, предвид чл. 193, ал. 1 АПК, може да обяви нищожността на оспорения подзаконов нормативен акт или на част от него, да го отмени изцяло или частично или да отхвърли оспорването.

По основателността на оспорването:

Със заповед № ЛД-13-01/4.08.2017 г. на министъра на правосъдието е създадена работна група, която в срок до 16.10.2017 г. да изготви предложение за нормативни изменения по въпросите, свързани с вещите лица. Проектът за изменение и допълнение на Наредба № 2 от 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица е публикуван в Портала за обществени консултации на Министерски съвет за обществено обсъждане.

С писмо изх. № 812100-1950/31.01.2018 г. е постъпило предложение от заместник-министъра на вътрешните работи за изменение на чл. 22 от Наредбата в смисъл досегашният текст да стане ал. 1, като се създаде ал. 2 със съдържание: "Определените

възнаграждения по чл. 21, ал. 1 и 2 в случаите, когато вещото лице е служител на МВР, се заплащат на министерството". Предложението е мотивирано с преодоляване на съществуваща неяснота при заплащане на възнагражденията на служители на МВР, тъй като служителите, назначени на експертна длъжност и тези на изпълнителски длъжности по чл. 143, ал. 1, т. 6 ЗМВР, които осъществяват експертно-криминалистическа дейност, получават заплатата за тази дейност по трудово/служебно правоотношение, а получаване на допълнително възнаграждение за вещо лице ощетява бюджета на МВР и води до неправомерни доходи на тези служители.

Постъпилите становища от обществените консултации са отразени в справка в табличен вид. В нея вече е вписано предложеното от МВР изменение на чл. 22 от Наредбата. Посочено е, че това предложение се приема с мотив "отразеното в текста". За периода 27.04.2018 г. - 27.05.2018 г. в публикуваната справка за отразени и допълнително постъпили становища, като становището на служители на МВР и на Синдикалната федерация на служители в МВР по отношение предложеното в § 13 изменение на чл. 22 от Наредбата не е прието. Като мотив е отбелязано, че предложеното изменение кореспондира с разпоредбата на чл. 60, ал. 3 ЗМВР.

Проектът за Наредбата за изменение и допълнение на Наредба 2/2015 г. е съгласуван с Висшия съдебен съвет, видно от извлечение на протокол № 21 от 19.07.2018 г. на съвета.

По делото е приложен Доклад от заместник-министъра на правосъдието във връзка с новата обществена консултация по проекта на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 2/2015 г. Коментарът в доклада във връзка с предложеното изменение на чл. 22 се свежда до реда, по който следва да се заплаща възнаграждението на вещи лица. Съдът установи, че проектът на наредбата, представеният по делото доклад, становищата на заинтересованите лица и обобщената справка на становищата са публикувани в Портала за обществени консултации на Министерски съвет <https://strategy.bg>. Проектът за изменение на Наредбата не съдържа предварителна оценка за въздействието на проекта съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА във връзка с чл. 20 ЗНА, тъй като не се отнася до акт на Министерския съвет. Справка за съответствието му с правото на ЕС съгласно чл. 28, ал. 2, т. 4 ЗНА не е необходимо, тъй като не се отнася за транспониране на директива в националното законодателство. В доклада са посочени причините и целите на измененията, без да е предвидено ползването на финансови средства. Окончателният текст на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 2/2015 г. е изпратен за обнародване в Държавен вестник.

Нормотворческият процес се основава и на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност - чл. 26, ал. 1 ЗНА. В тази връзка Законът за нормативните актове придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за да се гарантират горепосочените принципи. Мотиви с дефинираното от законодателя съдържание са публикувани и са станали достояние на всички заинтересовани лица, същите реално са упражнили правото си на предложения и становища по проекта.

При тези данни съдът приема, че е спазена процедурата по чл. 26 ЗНА. Не е допуснато съществено нарушение на процедурните правила.

Адресат на оспорената разпоредба са служителите на МВР, назначени на експертни и изпълнителски длъжности, които като вещи лица изготвят експертизи. Според съдебния състав оспорената разпоредба на чл. 22, ал. 1 от Наредба № 2/2015 г. не противоречи на чл. 60, ал. 3 ЗМВР, който разпорежда, че когато за извършването на експертиза е определен служител на МВР, ведомствата и органите, назначили експертизата, заплащат на МВР направените разходи за труд и консумативи и режимните разноски. И това е така, защото за изготвяне на своите становища служителят ползва наличната материална експертна база, лаборатории и консумативи на МВР, тъй като извършва дейността в рамките на служебното си/трудова правоотношение.

Видно от приложените длъжностни характеристики на жалбоподателите, в преките им задължения е включено и участието им като вещи лица в оглед на местопроизшествия и други процесуални действия, при спазване изискванията на НПК.

В чл. 1, ал. 2 от Наредба 2/2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица са посочени адресатите на акта - специалисти, утвърдени за вещи лица, назначени от органите на съдебната власт, органите на досъдебното производство, както и тези по изпълнителни дела. Основното предназначение на експертизата е да подпомогне държавните органи при изясняването на въпроси, които предполагат наличието на специални знания или умения.

Съгласно чл. 150, ал. 1 НПК вещото лице има право да получи възнаграждение за положения труд и да му се заплатят разходите, които е направил. Това е посочено и в чл. 19 от Наредбата, която, както и оспорената разпоредба, се намират в глава четвърта на Наредбата - Условия и ред за определяне и изплащане на възнагражденията на вещите лица. За положения експертен труд вещите лица имат право на възнаграждения. Конкретно за експертните служители на МВР едно от преките им задължения, включени в длъжностната характеристика, е да участват като вещи лица в съответни процесуални действия. Т.е. за изготвяните експертизи експертите като служители на МВР получават трудови възнаграждения, тъй като тази дейност е включена в длъжностната им характеристика. Въпросът дали извършваната от тях дейност в качеството им на вещи лица следва да бъде включена като част от преките им задължения по служба е въпрос на оперативна преценка на работодателя.

Поради това съдът приема, че оспорената разпоредба на чл. 22, ал. 2 от Наредбата не противоречи на чл. 150, ал. 1 НПК. Свързаният и съвсем немаловажен въпрос за адекватността на трудовото възнаграждение с оглед обема, спецификата, допълнителната натовареност и отговорността на експертите-служители в МВР, е също е в кръга на оперативната самостоятелност на ръководните органи в Министерството на вътрешните работи и е извън предмета на настоящата съдебна проверка. Начинът на формиране на възнагражденията на служителите в МВР изрично е регламентиран в раздел шести, глава седма от Закона за Министерството на вътрешните работи.

В жалбата е наведен бланкетен довод, че оспорената разпоредба дискриминира вещите лица - служители на МВР, тъй като ги третира по-неблагоприятно от всички останали по отношение получаването на възнаграждение за изготвяне на експертиза. Като сравнима сходна група са посочили служителите на Прокуратурата на Република България, назначени на експертна длъжност. Изискванията за назначаване на вещи лица са посочени в чл. 7 от Наредбата. В разпоредбата на чл. 7, ал. 1, т. 5 служителите на МВР, които имат завършено специално образование в Академията на МВР или Научноизследователския институт по криминалистика на МВР са посочени в отделна група за утвърждаване на вещи лица. По отношение на тях е разписан и начинът на заплащане на възнаграждението в чл. 22, ал. 2 от Наредбата, като те не могат да бъдат поставени при сравними и сходни обстоятелства с други вещи лица предвид различния служебен статут на експертите.

Предвид изложеното, оспорването на "Сдружение с нестопанска цел "Синдикална федерация на служителите в МВР", А. В. П., С. А. Й. и П. Б. П. срещу чл. 22 от Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнаграждението на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието, обн. ДВ, бр. 50 от 3.07.2015 г., изм. бр. 28 от 8.04.2016 г., изм. и доп. ДВ, бр. 82 от 5.10.2018 г., е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С оглед изхода на правния спор и своевременно направеното искане от ответника, в полза на Министерството на вътрешните работи следва да бъдат присъдени разноски за защита от юрисконсулт в размер на 200 лв. на основание чл. 143, ал. 1 АПК, вр. с чл. 78, ал. 8 ГПК, вр. с чл. 144 АПК, чл. 37, ал. 1 ЗПП и чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

## РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на "Сдружение с нестопанска цел "Синдикална федерация на служителите в МВР" със седалище и адрес на управление в гр. София, А. В. П. от гр. София, С. А. Й. от гр. София и П. Б. П. от гр. София, срещу чл. 22 от Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнаграждението на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието, обн. ДВ, бр. 50 от 3.07.2015 г., изм. бр. 28 от 8.04.2016 г., изм. и доп. ДВ, бр. 82 от 5.10.2018 г.

ОСЪЖДА Сдружение с нестопанска цел "Синдикална федерация на служителите в МВР" със седалище и адрес на управление в гр. София, ул. "Ангел Кънчев" № 2, А. В. П. от гр. София, жк "Младост 3", бл. 327, вх. 6, ап. 17, С. А. Й. от гр. София, ул. "Георги Пеячевич" № 69, ет. 3, ап. 8 и П. Б. П. от гр. София, жк "Хаджи Димитър", бл. 135, вх. Д, ап. 19 да заплатят на Министерството на правосъдието, гр. София, ул. "Славянска" № 1 направените по делото разноски в размер на 200 лв. /двеста лева/.

**Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщенията за постановяването му с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд.**

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

Второинстанционно решение: Решение № 2983 от 25.02.2020 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - II колегия, по адм. д. № 11286/2019 г.

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