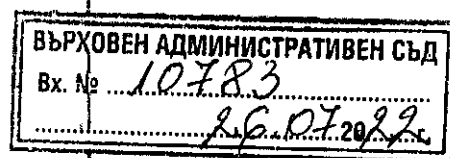


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА
КОЛЕГИИТЕ ВЪВ ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ИСКАНЕ



ОТ

председателя на Върховния административен съд

Относно: Приемане на тълкувателно решение от Общото събрание на съдиите от колегите на Върховния административен съд по следния въпрос: „Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирали се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т.12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания, в правно-организационната форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“?”

Правно основание: чл.125 и чл.126 т.1, във връзка с чл.124, ал.1, т.5 от Закона за съдебната власт.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

По повод предложение от председателя на Административен съд Силистра, съдържащо данни за противоречива практика, Звеното за анализи и тълкувателна дейност проучи практиката на Върховния административен съд по поставения проблем, като установи наличие на противоречива практика по въпроса за допустимостта на съдебното производство по оспорване от страна на Фондация „Гринберг“ от гр. Пловдив на подзаконови нормативни актове, издадени от общинските съвети и отнасящи се до хората с увреждания.

В сезиращото предложение се посочва, че в множество административни съдилища са образувани редица дела, инициирани по жалба на фондация „Гринберг“ – гр. Пловдив, с които се оспорват подзаконови нормативни актове, издадени от общински съвети, като по тях е формирана противоречива съдебна практика, в т.ч. на Върховния административен съд, относно въпроса за процесуалната легитимация на жалбоподателя и допустимостта на съдебното производство, предвид наличието или липсата на правен интерес от оспорване.

В тази връзка, анализът на съдебната практика на Върховния административен съд показва, че са налице две становища, съдържащи противоречиво виждане по въпроса за допустимостта на съдебното производство по оспорване от страна на Фондация „Гринберг“ гр. Пловдив на подзаконовите нормативни актове, издадени от

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



общинските съвети и отнасящи се до хората с увреждания.

Според едното становище, оспорването от Фондация „Гринберг“ на съответните подзаконови нормативни актове е **допустимо**. Мотивите за това могат да се обобщят по следния начин:

Съгласно чл. 186 АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи и законни интереси са засегнати или да бъдат засегнати от него и за които той поражда задължения. Да се обоснове наличието на процесуална легитимация за оспорване на подзаконови нормативни актове е необходимо доказване на пряк, личен и непосредствен интерес от оспорването. Фондация „Гринберг“ град Пловдив е създадена за осъществяване на дейност като организация на хора с увреждания по смисъла на параграф 1 точка 12 от допълнителните разпоредби на Закона за хората с уврежданията. Според устава на Организацията тя има за цел да предоставя правна помощ на и за хора с увреждания и да поема застъпническа роля от тяхно име в защита на правата им. Средства за постигане на така определените цели са мониторинг върху действащата нормативна уредба, отнасяща се до хората с увреждания и застъпничеството на правата им пред всички лица, административни органи и служби, съдебно оспорване на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове или на отделни норми в тях, отнасящи се до хората с увреждания, издавани от общинските съвети и органите на изпълнителната власт, образуване и водене на съдебни дела в защита

на нормативно признати права на хора с увреждания.

В съдебните актове, приемащи наличие на допустимост на съдебното оспорване от страна на Фондацията се посочва, че макар тази организация да е създадена в частна полза, същата има правен интерес да оспори подзаконовите нормативни актове, отнасящи се до хората с увреждания, тъй като защитата на правата и законните интереси на юридическото лице с нестопанска цел са регламентирани в член 186, ал.1 АПК във връзка с чл. 12, ал. 1 от Конституцията на Република България и това разбиране съответства на приетото решение №2 от 12 февруари 2010 година на Общото събрание на Първа и Втора колегии на Върховния административен съд по Тълкувателно дело № 4 от 2009 г., а именно, 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 мотивите на това решение се посочва, че сдруженията на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на закон, имат качеството на "организация" по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс, съгласно даденото определение от допълнителната разпоредба на § 1, т. 2. Като организации в хипотезата на чл. 186 от Административнопроцесуалния кодекс, които са създадени по закон и устав да представляват и защитават общите интереси на своите членове, съсловните (браншовите) организации и другите сдружения с нестопанска цел имат право да участват в административното производство за издаване на подзаконовия нормативен акт. Те могат да оспорват издадения подзаконов нормативен акт в случаите, когато

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



с него се засягат или могат да бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се пораждат задължения за членуващите в сдружението лица. Правният интерес на съсловните (браншовите) организации и 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.

В този смисъл са следните съдебни актове:

- 1) определение № 6179 от 27.05.2020 г. по адм. дело № 3937/2020 г. на VI отделение на ВАС;
- 2) определение № 6058 от 26.05.2020 г. по адм. дело № 4079/2020 г. на VII отделение на ВАС;
- 3) определение № 1875 от 28.02.2022 г., постановено по адм. дело № 1491/2022 г. на VI отделение на ВАС.
- 4) Определение № 885 от 01.02.2022 по адм. дело № 127/2022 г. на VI отделение на ВАС;
- 5) Определение № 681 от 26.01.2022 г. по адм. дело № 128/2022 г. на VI отделение на ВАС;
- 6) Определение № 591 от 25.01.2022 г. по адм. дело № 12378/2021 г. на VI отделение на ВАС;
- 7) Определение № 586 от 25.01.2022 г. по адм. дело № 12294/2021 г. на VI отделение на ВАС;
- 8) Определение № 39 от 05.01.2022 г. по адм. дело № 12295/2021 г. на VI отделение на ВАС;

9) Определение № 3914 от 26.03.2021 г. по адм. дело № 12728/2020 г. на VI отделение на ВАС;

10) Определение № 3913 от 08.03.2021 г. по адм. дело № 12051/2020 г. на VII отделение на ВАС;

11) Определение №2743 от 26.02.2021 г. по адм. дело №11119/2020 г. на VI отделение на ВАС;

12) Определение № 10996 от 12.08.2020 г. по адм. дело № 6443/2020 г. на VI отделение на ВАС;

13) Определение №10519 от 30.07.2020 г. по адм. дело № 6837/2020 г. на VII отделение на ВАС;

14) Определение № 10012 от 22.07.2020 г. по адм. дело № 7286/2020 г. на VI отделение на ВАС;

15) Определение № 8819 от 06.07.2020 г. по адм. дело № 6590/2020 г. на VII отделение на ВАС;

16) Определение № 8787 от 03.07.2020 г. по адм. дело № 6587/2020 г. на VII отделение на ВАС;

17) Определение № 6815 от 08.06.2020 г. по адм. дело № 4939/2020 г. на VII отделение на ВАС;

18) Определение № 6611 от 03.06.2020 г. по адм. дело № 3906/2020 г. на VI отделение на ВАС;

19) Определение № 6289 от 28.05.2020 г. по адм. дело № 3907/2020 г. на VI отделение на ВАС.

Според **второто становище**, оспорването от страна на Фондация „Гринберг“ на подзаконови нормативни актове, издадени от общинските съвети и отнасящи се до хората с увреждания, е **недопустимо**, поради неизпълнение на изискването на чл. 186 АПК

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



за установяване на пряк и личен интерес от оспорване. Развива се тезата, че предметът на дейност и целите на Фондацията, съответно на други юридически лица с нестопанска цел, вписани в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, сами по себе си не са достатъчни за да обосноват правния им интерес от оспорване на подзаконовия нормативен акт, така както той е дефиниран в разпоредбата на чл. 186, ал.1АПК. Във всеки един от случаите, следва да се извършва преценка засегнати ли са лични права и законни интереси на оспорващия или на неговите членове. Освен наличие на изискването за пряк интерес от оспорване, следва да се проследи и установи засягане на интерес, който има характер на непосредствен и личен. При оспорване от страна на Фондация „Гринберг“ съдът е длъжен да вземе предвид специалните правила, които Законът за хората с увреждания установява по отношение на организациите, които искат да се определят като организации на и за хора с увреждания и тези критерии да се приложат по отношение на оспорващата фондация. Посочва се, че следва спрямо оспорващата фондация да се прецени приложими ли са критериите, посочени в Тълкувателно решение №2/12.02.2010 г. по Тълкувателно дело № 4/2009 на ВАС, постановено по отношение на съсловни организации с членска маса за оспорване от страна на организацията на права на нейните членове. Прави се разграничение на между основанията за оспорване от страна на засегнато лице, отговарящо на изискванията за правен интерес от оспорване на ПНА и оспорване на ПНА от страна на прокурора на основания по чл. 16 АПК.

В част от цитираните по-горе съдебни актове се акцентира върху обстоятелството, че всеки оспорващ следва да установи пред съда своя правен интерес от водене на делото, който произтича от засягане на неговата правна сфера от оспорения акт, както и върху обстоятелството, че предоставянето на правни услуги не е включено в предмета на дейност на фондацията (определение № 7079/10.06.2020г. по адм. дело № 4749/2020г. на III отделение на ВАС, определение № 13739/05.11.2020г. по адм.дел № 9144/2020г. на III отделение на ВАС). В съдебните актове, постановени от състави на Шесто отделение се подчертава и това, че задължителните указания от Тълкувателно решение № 2/2010г. на ВАС по Тълкувателно дело № №4/2009г. следва да се съобразяват с решение №5 от 17.04.2007г. по Конституционно дело № 11/2006г., като се извършва позоваване на мотивите на решението на Конституционния съд. Обръща се внимание и на обстоятелството, че фондация „Гринберг“ не извършва дейност в обществена полза в сферата на защита на хората с увреждания, което е допълнителен довод в подкрепа на извода за липса на правен интерес от оспорване на подзаконов нормативен акт с адресат хората с увреждания. Извършва се анализ на легалната дефиниция в §1 т.12 от Закона за хората с увреждания, като се прави извод, че застъпническата роля не включва възможност за съдебно обжалване на подзаконов нормативен акт.

В този смисъл са следните съдебни актове:

- 1) определение № 7079/ 10.06.2020г. по адм. дело № 4749/2020г. на III отделение на ВАС;
- 2) определение № 13739/ 05.11.2020г. по адм. дело № 9144/2020г. на III отделение на ВАС;

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



3) определение № 2649/26.02.2021 г. по адм. дело № 1554/2021 на VII отделение на ВАС;

4) определение № 1040 от 04.02.2022г. по адм. дело № 12429/2021г. на VI отделение на ВАС;

5) определение № 1037/04.02.2022г. по адм. дело № 477/2022г. на VI отделение на ВАС;

6) определение № 5190/01.06.2022 по адм. дело № 4554/2022 на VI отделение на ВАС.

Оспорващата фондация „Гринберг“ гр. Пловдив, видно от съдържанието на съдебните актове, определя сама себе си като организация за хора с увреждания и се е регистрирала като такава по см. §1, т.12 от Закона за хората с увреждания, като си е поставила за цел: мониторинг върху действащата нормативна уредба, отнасяща се до хората с увреждания и застъпничество за правата им пред всички лица, административни органи и служби; съдебно оспорване на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове или отделни норми в тях, отнасящи се до хората с увреждания, издавани от Общинските съвети и органите на изпълнителната власт; образуване и водене на съдебни дела в защита на нормативно признати права на хора с увреждания – (определение № 6179/27.05.2020г. по адм.дело № 3937/2020г. на ВАС).

Съгласно § 1, т. 12 от Закона за хората с увреждания, „организации за хора с увреждания“ са организации, създадени да предоставят **услуги на и за** хора с увреждания и които поемат

застъпническа роля от името на хора с увреждания. Организациите за хора с увреждания се създават единствено, за да предоставят услуги на хора с увреждания и за изпълняват застъпническа роля, от което следва, че за да се определи като организации по см. на §1, т.12 от Закона за хората с увреждания, юридическото лице с нестопанска цел трябва да изпълнява тези два законови критерия.

Що е „услуга на и за хора с увреждания“ е понятие, което не е законово определено в Закона за хората с увреждания, но в чл. 5 от същия закон се определят „областите на подкрепа“ за хората с увреждания и към тях се отнасят и „услуги, подпомагащи трудовата реализация“ (т.3) и „социалните услуги“ (т.5). „Социална услуга“ е понятие, определено в Закона за социалните услуги, там също така е дефинирано и понятието „застъпничество“, дейността по което е част от регистрирания предмет на фондацията.

Съгласно §1, т.7 от Закона за социалните услуги, "Застъпничество" по чл. 15, т. 2 е дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури. От дефиницията на понятието „застъпничество“ следва, че тази дейност не може да се упражнява за защита на други права освен тези на адресатите на социални услуги, което в контекста на §1, т.12 ДР ЗХУ означава, че застъпничеството на хората с увреждания е единствено „дейност за подкрепа на лицето да защити да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури“ и не може да бъде упражнявано за подкрепа на права, принадлежащи на друго лице, освен на хората с увреждания.

Социалните услуги от своя страна (съгласно чл. 3 от Закона за

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



социалните услуги) се определят като дейности за подкрепа на лицата за: 1. превенция и/или преодоляване на социалното изключване; 2. реализиране на права; 3. подобряване качеството на живот. Основните дейности са посочени в чл. 15 и те са : 1. информиране и консултиране; 2. застъпничество и посредничество; 3. общностна работа; 4. терапия и рехабилитация; 5. обучение за придобиване на умения; 6. подкрепа за придобиване на трудови умения; 7. дневна грижа; 8. резидентна грижа; 9. осигуряване на подслон; 10. асистентска подкрепа.

В цитираните съдебни актове от първата група не е подложен на обсъждане въпросът съответства ли регистрираната от оспорващия в РЮЛНЦ организационна форма - Фондация за осъществяване на дейност в частна полза, цели и дейност на същия на изискванията и законовите критерии, така щото фондацията, извън самоопределянето си като такава, да бъде определяна от съда като организация за хора с увреждания по смисъла на § 1, т. 12 от Закона за хората с увреждания, за да може да се позовава на Тълкувателно решение №2 от 12.02.2010г. по Тълкувателно дело № 4/2009г. на ОС на ВАС и да се ползва от мотивите към същото.

На следващо място, не е обсъден в контекста на законовите разпоредби въпросът до каква степен регистрацията на юридическото лице с нестопанска цел в частна полза позволява то да участва в държавната политика и дейностите за подкрепа на хората с увреждания, посочени в закона, при положение, че законът изисква в тях да участват национално представителни организации, а що се

отнася то такива – чл. 92 от Закона за хората с увреждания изисква тяхната правно-организационна форма да е юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза и да имат членска маса.

С оглед изложените съображения, като считам, че са налице предпоставките по чл.124, ал.1, предложение първо от ЗСВ, считам, че следва да се приеме тълкувателно решение по следния въпрос:

„Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т.12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания, в правно-организационната форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“?”

Отчитайки факта, че поставеният в искането въпрос касае всички магистрати от системата на административните съдилища, намирам, че искането за приемане на тълкувателно решение следва да бъде отправено до Общото събрание на съдиите от двете колегии на Върховния административен съд в съответствие с разпоредбата на чл.124, ал.1 т.5 от ЗСВ.

По изложените съображения и на основание чл. 125, във връзка с чл.124, ал. 1, предложение първо, т.5 от ЗСВ Ви сезирам със следното

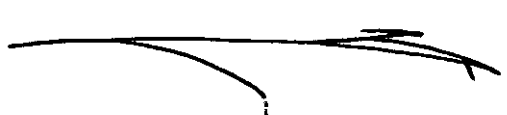
И С К А Н Е :

Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



административен съд да приеме тълкувателно решение по следния въпрос: „Имат ли юридическите лица с нестопанска цел, регистрирали се в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като организации на и за хора с увреждания по смисъла на § 1, т.12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания, в правно-организационната форма на фондации за осъществяване на дейност в частна полза, правен интерес от оспорването на подзаконови нормативни актове, засягащи хората с увреждания, които не членуват в същите организации и с които организациите нямат сключен договор за социалната услуга „застъпничество“?”



ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД