



Munich Personal RePEc Archive

**Regarding the change of local  
jurisdiction in the judicial challenge of  
the expert decisions of the National  
expert medical commission**

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113790/>  
MPRA Paper No. 113790, posted 19 Jul 2022 04:41 UTC

## ОТНОСНО ПРОМЯНАТА НА МЕСТНАТА ПОДСЪДНОСТ ПРИ СЪДЕБНОТО ОСПОРВАНЕ НА ЕКСПЕРТНИТЕ РЕШЕНИЯ НА НАЦИОНАЛНАТА ЕКСПЕРТНА ЛЕКАРСКА КОМИСИЯ

*доц. д-р Ивайло Стайков\**

I. В началото на м. декември 2013 г. законодателят направи съществена промяна в правната уредба на местната подсъдност по административни дела. С приетия на 20 ноември 2013 г. Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИДАПК) – обн., ДВ, бр. 104 от 3 декември 2013 г., беше изменен чл. 133 АПК и в тази връзка създадена нова т. 1а в §1 от ДР на АПК. Подробният анализ на тази законодателна промяна надхвърля предметните рамки на настоящото научно изследване.

Това, което представлява интерес е променената местна подсъдност при съдебното оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза, т.е. при съдебното оспорване на експертните решения на Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК). При съдебното оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза е налице една от хипотезите по действащото обективно право, при която в специалния закон – Закона за здравето (ЗЗдр) е изключена изборността на ред за оспорване (чл. 148 АПК). За да може заинтересованото лице да оспори пред съда акт на орган на медицинската експертиза, трябва преди това да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред<sup>1</sup>. Затова на съдебен контрол за законосъобразност подлежи именно експертното решение (ЕР) на НЕЛК. С § 4 от ПЗР на ЗИДАПК беше изменен чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр, като ЕР на НЕЛК вече ще се оспорват пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя, а не както беше досега – пред Административния съд – град София.

Предвид на важността си, новото законодателно решение относно промяната в местната подсъдност при оспорване по съдебен ред на ЕР на НЕЛК, изисква да му се направи съответния научен анализ. Но преди това е необходимо накратко да се посочи правната същност и социално-правното значение на актовете на органите на медицинската експертиза,

---

\* доцент, доктор по право, преподавател по трудово и осигурително право в програма „Право“ на Нов български университет, адвокат.

<sup>1</sup> Вж. **Стайков, Ив.** Обжалване на решенията на медицинската експертиза на работоспособността. – Съвременен право, 2004, бр. 6, с. 23-36; **Мръчков, В.** Осигурително право. 5. изд. С.: Сиби, 2010, с. 252-255; **Средкова, Кр.** Новата правна уредба на експертната на работоспособността. – Труд и право, 2005, № 8, Приложение № 3, 16 с.; **от нея:** Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2012, с. 134-139.

както и историческото развитие на правната уредба на съдебното оспорване на тези актове<sup>2</sup>.

**II. 1.** Актовете на органите на медицинската експертиза (болничен лист и експертно решение) са официални удостоверявателни документи за факта и продължителността на временната или трайната неработоспособност, наличието на нетравматично увреждане при декларирана злополука, за която се твърди, че е трудова (чл. 60, ал. 2 КСО), както и потвърждаването на професионална болест (чл. 62, ал. 3 КСО). Те имат двойка правна природа – от една страна са експертни медицински заключения за здравното състояние на осигуреното лице, а от друга страна са индивидуални административни актове, издадени от овластени държавни органи, с които се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси във връзка с упражняване на правото на труд и правото на обществено осигуряване (чл. 21 АПК). Това е утвърдена теза в правната теория относно правното естество на тези актове<sup>3</sup>. В натрупаната през годините съдебна практика също нееднократно и последователно е обоснован двойкият характер на актовете на медицинската експертиза<sup>4</sup>. След изчерпване на административния ред за оспорване, актовете на органите на медицинската експертиза подлежат на съдебно оспорване (112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр).

**2.** Съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК е сравнително ново за българското осигурително право<sup>5</sup>. То беше въведено с чл. 16, ал. 1, т. 4 от Кодекса за задължителното обществено осигуряване (КЗОО) (чието заглавие беше променено в Кодекс за социално осигуряване през 2003 г. – обн., ДВ, бр. 67 от 29 юли 2003 г.), приет в края на 1999 г. и в сила от 1 януари 2000 г. В разпоредбите на чл. 14-17 от този кодекс се съдържаха

---

<sup>2</sup> Научното изследване е съобразено с действащото законодателство и съдебна практика към 16 декември 2013 г.

<sup>3</sup> Вж. така **Йосифов, Н.** Осигурително право. С.: Албатрос, 1997, с. 141; **Мингов, Ем.** Обезщетения при временна неработоспособност. С.: Сиби, 2002, с. 93, 95, 97 и 108; **Мръчков, В.** Осигурително право. Цит. съч., с. 253-255; **Средкова, Кр.** Осигурително право. Цит. съч., с. 142-143, 137-139; **от нея:** Експертизата на работоспособността в практиката на ВАС през 2002 г. – Съвременен право, 2003, бр. 4, с. 60-73; **Стайков, Ив.** Обжалване на решенията на медицинската експертиза на работоспособността. Цит. съч., с. 24.

<sup>4</sup> Вж. константната съдебна практика, напр. опр. № 1580 от 1999 г. по а. д. № 4869 от 1998 г., ВАС-I отд.; реш. № 6366 от 2001 г. по а. д. № 326 от 2001 г., ВАС-I отд.; реш. № 264 от 2002 г. по а. д. № 6064 от 2001 г., ВАС-I отд.; реш. № 7755 от 2002 г. по а. д. № 1527 от 2002 г., ВАС-I отд.; реш. № 10601 от 2002 г. по а. д. № 8723 от 2001 г., ВАС-I отд.; реш. № 11878 от 2002 г. по а. д. № 5605 от 2002 г., ВАС-I отд.; реш. № 5918 от 2005 г. по а. д. № 9465 от 2004 г., ВАС-VI отд.; реш. № 4608 от 2007 г. по а. д. № 1312 от 2007 г., ВАС-VI отд.; опр. № 7761 от 2007 г. по а. д. № 5794 от 2007 г., ВАС-VI отд.; опр. № 7702 от 2007 г. по а. д. № 5793 от 2007 г., ВАС-VI отд., и др.

<sup>5</sup> Необходимо е да се припомни, че десетилетия наред до 1.01.2000 г. съгласно чл. 23, б. „в” от Правилника за прилагане на Дял III от Кодекса на труда от 1951 г. (отм.) и чл. 29а от Наредба № 36 за експертизата на трайната нетрудоспособност от 1975 г. на МНЗ (отм.) решението на най-висшия орган на медицинската експертиза – Централната трудово-експертна лекарска комисия (ЦТЕЛК), беше окончателно и не подлежеше на никакъв последващ контрол, в т.ч. и на съдебен контрол.

новата за онзи момент правна уредба на експертизата на работоспособността (както тогава се наричаше) – същност, органи, актове, които те издават и редът за обжалването им, вкл. и по съдебен ред<sup>6</sup>. В чл. 14, ал. 3 КЗОО беше предвидена законова делегация за Министерския съвет с негов акт да определи принципите и критериите на експертизата на работоспособността, както и редът за нейното установяване<sup>7</sup>. Впоследствие през 2004 г. с приемането на Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.01.2005 г., изм. и доп.) цялата правна уредба на медицинската експертиза, вкл. и административното и съдебното оспорване на актовете на нейните органи беше „пренесена” в този закон – чл. 112 ЗЗдр, а разпоредбите на чл. 14-17 КСО бяха изрично отменени (§ 35 от ПЗР на ЗЗдр).

Действащата правна уредба на медицинската експертиза (резултат от няколко законови промени през годините и три подзаконовни нормативни актове), включително и относно оспорването на актовете на нейните органи, има и някои слабости, които са били вече анализирани в правната литература<sup>8</sup>. Разпоредбата на чл. 16 КЗОО (обжалване на решенията на органите на експертизата на работоспособността) от влизането ѝ в сила в началото на 2000 г. до отмяната ѝ в началото на 2005 г. е променяна два пъти (ДВ, бр. 1 от 2002 г. и бр. 67 от 2003 г.). Правната уредба на медицинската експертиза в раздел IV на глава III от Закона за здравето (чл. 101-113) от влизането в сила на закона на 1.01.2005 г. е изменяна и допълвана няколко пъти, като най-съществените промени са от 2009 г. и 2010 г. За целия период от 2000 г. до 2013 г. са приети три наредби за медицинската експертиза – Наредба за експертизата на работоспособността от 2000 г. (отм.), Наредба за медицинската експертиза на работоспособността от 2005 г. (отм.) и сега действащата Наредба за медицинската експертиза от 2010 г., приета с ПМС № 87 от 2010 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 2010 г., изм. и доп.).

При един исторически поглед назад във времето по отношение на проблема за местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на

---

<sup>6</sup> Вж. анализ на отменените с § 35 от ПЗР на ЗЗдр от 1 януари 2005 г. чл. 14-17 КСО **Мръчков, В.** – В: **Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов.** *Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване*. С.: ИК „Труд и право”, 2000, с. 81-91; **от него:** *Осигурително право*. 2. изд. С.: Сиби, 2001, с. 263-269. **Мингов, Ем.** *Обезщетения при временна неработоспособност*. Цит. съч., с. 182-191.

<sup>7</sup> В изпълнение на законовата делегация с ПМС № 133 от 17.07.2000 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 25.07.2000 г.) Министерският съвет прие подзаконов нормативен акт – Наредба за експертизата на работоспособността, изрично отменена по-късно (ДВ, бр. 47 от 7.06.2005 г.). С § 1 от ПЗР на същото ПМС се направиха изменения в членове 6, 7, 8, 9 и 9а от Правилника за прилагане на Закона за народното здраве, утвърден с ПМС № 23 от 1974 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1974 г., изм. и доп., отм.), където се съдържаха по същество подзаконовата правна уредба на дейността, структурата и правомощията на органите на експертизата на работоспособността.

<sup>8</sup> Вж. **Стайков, Ив.** *Обжалване на решенията на медицинската експертиза на работоспособността*. Цит. съч., с. 25-34; **Средкова, Кр.** *Новата правна уредба на експертизата на работоспособността*. Цит. съч.

НЕЛК следва да се отбележи, че този проблем винаги е стоял на вниманието на законодателя. При въвеждането на оспорването по съдебен ред на ЕР на НЕЛК от началото на 2000 г. с разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 4 от КЗОО (по-късно преименуван на КСО) родовата и местната подсъдност беше определена „пред окръжните съдилища по реда на Закона за административното производство”. На първо място проблемът дойде от законодателя при формулирането на крайно непрецизната редакция на разпоредбата чрез използване на множественото число „окръжните съдилища”. Това подведе и правната теория, която прие, че „съдебното обжалване се отнася само за решенията на НЕЛК. Те подлежат на обжалване пред окръжните съдилища по реда на ЗАП. Това е окръжния съд по седалището на експертния орган по неработоспособността (ТЕЛК), чието решение се обжалва. Тъй като НЕЛК е национален орган – един за цялата страна, със седалище в София, компетентен по правилата на местната подсъдност е Софийският градски съд (арг. чл. 36, ал. 1 ЗАП)”<sup>9</sup>. Видно е противоречието между двете тези, както и неправилността на това, че ТЕЛК имат седалище, както и че техните решения се обжалват пред съд<sup>10</sup>.

С § 14, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на КЗОО (обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г.) думите „окръжните съдилища” се замениха със „Софийския градски съд”. Така законодателят ясно и точно уреди родовата и местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК. Това положение се запази до началото на 2005 г., когато влезе в сила ЗЗдр, който отмени чл. 14-17 КСО и уреди медицинската експертиза, вкл. и оспорването по административен и съдебен ред на актовете на нейните органи. В първоначалната редакция на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр отново изрично беше уредена родовата и местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК – „пред Софийския градски съд по реда на Закона за административното производство”.

**3.** Създадената с чл. 16, ал. 1, т. 4 КЗОО преди тринадесет години възможност за съдебно разглеждане на споровете относно експертизата на работоспособността, беше приета отначало с известни резерви, но през

---

<sup>9</sup> **Мръчков, В.** – В: *Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов. Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване.* Цит. съч., с. 89; **от него:** Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 267.

<sup>10</sup> Съгласно чл. 8, ал. 1, изр. първо и ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за народното здраве (отм.), което е действащото обективно право към онзи момент, ТЕЛК се разкриват и закриват от директорите на районните центрове по здравеопазване със съгласието на министъра на здравеопазването към държавни и общински лечебни заведения за болнична помощ и диспансери. Те са структурни звена на лечебните заведения, към които са разкрити, и имат свой щемпел и кръгъл печат. И по действащото до 1.01.2000 г. и след това досега законодателство, ТЕЛК никога не са били и не са юридически лица и нямат седалище. Техният адрес за кореспонденция съвпада с адреса на лечебното заведение, към което са създадени и част от структурата на което са. Лечебното заведение като юридическо лице (вж. чл. 3, ал. 1 и ал. 5 и чл. 35, ал. 1 и 2 и др. от Закона за лечебните заведения) има като правно-индивидуализиращ белег седалище (вж. и по-долу в основния текст).

изтеклите години се утвърди и функционира<sup>11</sup>. Още със създаването на тази възможност, това беше основателно окачествено в правната теория като „важна стъпка в „оправосъдяването” на осигурителното право” (проф. В. Мръчков)<sup>12</sup>. Изрично регламентираното в чл. 16, ал. 1, т. 4 КЗОО и по-късно в чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр съдебно оспорване на индивидуалните административни актове, които постановяват органите на медицинската експертиза, е в унисон с конституционното правило на чл. 120, ал. 2 Конст., че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон<sup>13</sup>. Исторически погледнато, отдавна съдебната практика обосновава съдебния контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза с конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2 Конст. и с правото на справедлив съдебен процес, регламентирано в чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи от 1950 г.<sup>14</sup>

Доказателство за непрестанния интерес към тази проблематика е не само вниманието, което и отделя осигурителноправната наука, но и създадената в периода 2000-2013 г. голяма по обем и богата по съдържание съдебна практика на Върховния административен съд и на Софийския градски съд, а след м. юли 2006 г. с влизането в сила на АПК – на Административен съд – град София (при необжалване на техните съдебни решения).

III. С § 4 от ПЗР на ЗИДАПК беше изменен чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр, като ЕР на НЕЛК вече ще се оспорват пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя, а не както беше досега – пред Административния съд – град София.

1. На първо място следва да се отбележи, че местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК следва в общи линии

---

<sup>11</sup> Правната уредба на съдебно разглеждане на спорове относно медицинската експертиза като промяна във вижданията на законодателя по този въпрос предизвика вниманието на осигурителноправната наука непосредствено след нейното приемане. Вж. аргументи в подкрепа на тази възможност у **Мръчков, В.** Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 265-269. Критика на това законодателно решение вж. у **Средкова, Кр.** Осигурителни правоотношения. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, с. 100.

<sup>12</sup> **Мръчков, В.** – В: **Мръчков, В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов.** Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. Цит. съч., с. 90; **от него:** Осигурително право. 2. изд. Цит. съч., с. 268.

<sup>13</sup> Вж. и задължителното тълкуване на чл. 120, ал. 2 Конст., направено от Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 Конст. с решение № 21 от 26.10.1995 г. по конст. дело № 18 от 1995 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 1995 г.).

<sup>14</sup> Вж. така напр. опр. № 1580 от 1999 г. по а. д. № 4869 от 1998 г., ВАС-I отд.; опр. № 4491 от 1999 г. по а. д. № 937 от 1999 г., ВАС-I отд.; реш. № 11878 от 2002 г. по а. д. № 5605 от 2002 г., ВАС-I отд., реш. № 1222 от 2003 г. по а. д. № 7377 от 2002 г., ВАС-I отд., и др. В това отношение революционно за времето си значение има определение № 1580 от 2.04.1999 г. на ВАС-I-во отд. по а. д. № 4869 от 1998 г., докладчик съдията Светла Петкова, постановено преди влизането в сила на КЗОО на 1.01.2000 г. и извършената кардинална промяна в правната уредба на тази проблематика.

философията на новата правна уредба на общата местната подсъдност по административни дела при оспорване на индивидуални административни актове по чл. 133, ал. 1 АПК – „административния съд по седалището на териториалната структура на администрацията на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянният или настоящия адрес или седалището на жалбоподателя”. Съгласно новосъздадената дефинитивна правна норма на § 1, т. 1а от ДР на АПК „териториална структура на администрацията” по смисъла на кодекса е създадено с нормативен акт териториално организационно звено на администрацията, независимо дали е обособено като юридическо лице, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му. Неприложимостта на чл. 133, ал. 1 АПК към съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК по силата на прякото препращане следва от това, че никой от другите органи на медицинската експертиза (лекуващ лекар (лекар по дентална медицина), лекарска консултативна комисия (ЛКК), детските експертни лекарски комисии (ДЕЛК) и териториалните експертни лекарски комисии (ТЕЛК) не са създадени с нормативен акт териториални организационни звена на администрацията, които да подпомагат административния орган при осъществяване на правомощията му. Всеки един от посочените органи на медицинската експертиза е самостоятелен административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК и спрямо цялата структура на органите на медицинската експертиза е неприложима и дефиницията по § 1, т. 1а от ДР на АПК. Това е видно по безспорен начин, както от правната уредба на медицинската експертиза в раздел IV на глава III от Закона за здравето (чл. 101-113), така и от съответните разпоредби на подзаконовия нормативен акт – Правилник за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи, приет от Министерския съвет с ПМС № 83 от 2010 г. (обн., ДВ, бр. 34 от 2010 г., изм. и доп.), въз основа на законовата делегация в чл. 109 ЗЗдр. Излишно е да се обосновава, защо лекуващият лекар (лекар по дентална медицина) като орган на медицинската експертиза на временната неработоспособност не е „организационно звено” в структурата на ЛКК, ТЕЛК или НЕЛК. Съгласно чл. 104, ал. 1 ЗЗдр ЛКК се разкриват и закриват със заповед на директорите на регионалните здравни инспекции (РЗИ) в лечебни заведения за извънболнична и болнична помощ по предложение на ръководителя на съответното лечебно заведение. В лечебните заведения по чл. 5, ал. 1 от Закона за лечебните заведения и в университетските болници съставите на ЛКК се определят със заповед на съответния ръководител на лечебното заведение (чл. 104, ал. 2 ЗЗдр). Следователно ЛКК като орган на медицинската експертиза е структурно звено на лечебното заведение, към която е създадена, а не на ТЕЛК или на НЕЛК. Съгласно чл. 105, ал. 1 ЗЗдр ТЕЛК се откриват и закриват от

директорите на РЗИ съгласувано с министъра на здравеопазването към държавни и общински лечебни заведения за болнична помощ, центрове за психично здраве, центрове за кожно-венерически заболявания и онкологични центрове. Изрично за тях в закона е посочено, че те са структурни звена на лечебните заведения, към които са открити (вж. чл. 105, ал. 2 ЗЗдр). Специално за ТЕЛК следва да се посочи, че тя не е „териториално организационно звено на администрацията...“, което подпомага административния орган при осъществяване на правомощията му”, въпреки че от наименованието на този административен орган може да се създаде такова впечатление. Самата ТЕЛК е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, който има териториална компетентност, но не е териториално организационно звено на НЕЛК или на който и да е друг административен орган. Допълнителен аргумент в подкрепа на това, че лекуващият лекар, ЛКК и ТЕЛК не са организационни звена на НЕЛК са посочените в чл. 25, ал. 5 ЗЗдр правомощия на НЕЛК – осъществява експертни, контролно-методически и консултативни дейности по експертизата на работоспособността. Наистина в § 1, т. 1а от ДР на АПК е предвидено, че териториално организационното звено на администрацията може да не е обособено като юридическо лице. Лекарските консултативни комисии и ТЕЛК не са юридически лица, защото законодателството не им е признало гражданска правосубектност, но това обстоятелство в случая няма значение. Между другото качеството „юридическо лице” не е определящо и за понятието „административен орган” по § 1, т. 1 от ДР на АПК, нито за понятието „организация” по § 1, т. 2 от ДР на АПК за целите на административния процес.

Поради изложените съображения, като следствие от позитивно-правната уредба е било необходимо да се направи съответна законодателна промяна и в разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр. Всъщност при действието на старите редакции на чл. 133, ал. 1, предл. първо АПК и чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр такова пряко препращане от специалния ЗЗдр към правилата за местната подсъдност по административни дела в процесуалния закон АПК относно съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК беше напълно възможно. Съгласно чл. 25, ал. 1 ЗЗдр НЕЛК е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на здравеопазването, със седалище в град София. Съгласно старата редакция на чл. 133, ал. 1, предл. първо АПК административните дела се разглеждаха от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт<sup>15</sup>. И тъй като седалището на НЕЛК като

---

<sup>15</sup> Единственият критерий за разпределение на първоинстанционните административни дела между административните съдилища в страната е териториалната връзка на делото със съответния съдебен район. Този обективен критерий се запази и при промяната на чл. 133 АПК от началото на м. декември



административен орган е в гр. София, то при съдебно оспорване на неговите актове, те се разглеждаха като административни дела от Административен съд – град София. От влизането в сила на АПК на 12 юли 2006 г. до законодателната промяна от м. декември 2013 г. Административен съд – град София беше родово и местно подсъдния административен съд (чл. 132, ал. 1 и чл. 133, ал. 1, предл. първо АПК), който разглеждаше оспорените ЕР на НЕЛК като орган на медицинската експертиза. Въпреки това, още с приемането на АПК в чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр (след съответната законодателна промяна – вж. § 61, т. 1 от ПЗР на АПК) изрично беше посочен Административен съд – град София (до влизането в сила на АПК – Софийски градски съд), като родово и местно подсъдния административен съд при оспорване на ЕР на НЕЛК.

2. В действителност и след промяната на чл. 133 АПК препращане от специалния ЗЗдр към общия процесуален закон АПК по отношение съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК беше напълно възможно. Но при такова препращане приложимата процесуалноправна норма относно местната подсъдност щеше да бъде чл. 133, ал. 2, т. 2 АПК – административните дела се разглеждат от административния съд, в района на който е седалището на органа, издал оспорения индивидуален административен акт, когато администрацията на органа, издал оспорения акт, няма териториална структура. От една страна, както вече се посочи НЕЛК като административен орган няма териториална структура, а от друга страна нейното седалище като административен орган е в гр. София (чл. 25, ал. 1 ЗЗдр). Следователно местно подсъдният административен съд (а по правилото на чл. 132, ал. 1 АПК и родово подсъдният административен съд) отново щеше да бъде Административният съд – град София.

Но при промяната на АПК законодателят продължи традицията на изрична уредба на родовата и местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК в специалния ЗЗдр. Затова направи и съответното изменение на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр. Обективно погледнато дълбоките мотиви за промяната на местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК са други. Преди години бившето Административно отделение на Софийския градски съд, а след лятото на 2006 г. досега Административният съд – град София, беше претрупан с административни дела, чийто предмет беше оспорване на ЕР на НЕЛК. Те бяха свързани, както с медицинската експертиза на временната

---

2013 г. За общата местна подсъдност по административни дела при старата редакция на чл. 133, ал. 1, предл. първо АПК вж. Ангелов, Г. – В: Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов. *Административнопроцесуален кодекс. Коментар*. С.: Сиела, 2006, с. 283; Еленков, Ал. Родова, функционална и местна подсъдност. – В: Лазаров, К., Ем. Къндева, Ал. Еленков. *Коментар на Административнопроцесуалния кодекс*. С.: Център за обучение на адвокати „Кр. Цончев”, 2007, с. 78-80; Къндева, Ем. *Административно правосъдие*. С.: Сиела, 2006, с. 114-117.

неработоспособност (оспорване на болнични листове и на решения на ЛКК), така и с медицинската експертиза на трайната неработоспособност – вид и степен на увреждане, потвърждаване на професионална болест, произнасяне по причинната връзка между увреждането и настъпилата неработоспособност (смърт) по повод на трудова злополука-нетравматично увреждане, военна инвалидност, гражданска инвалидност, както и по причинната връзка между увреждането (смъртта) и условията на труд по време на злополуката, вкл. при военна и гражданска инвалидност (ЕР на ТЕЛК). Целта на изменението на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр от м. декември 2013 г. е да се „дисперсират” административните дела при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК между административните съдилища на територията на цялата страна, като по този начин се облекчи правораздавателната дейност на Административен съд – град София по този вид осигурителноправни спорове<sup>16</sup>. Същностният въпрос е дали направената законодателна промяна постига тази цел?

**IV. 1.** Съгласно новата редакция на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр ЕР на НЕЛК вече се оспорват пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя. Съгласно § 5 от ПЗР на ЗИДАПК тази промяна влиза в сила един месец след обнародването ѝ в „Държавен вестник”, т.е. на 3 януари 2014 г., от когато ще бъде действащо обективно право. Законодателят предвиди сравнително кратък *vacatio legis* по отношение на влизането в сила на закона. Това беше необходимо, защото материята, която е предмет на законодателна промяна е свързана с една от абсолютните положителни процесуални предпоставки за допустимостта на съдебното оспорване на административни актове, каквата е местната подсъдност по административни дела (арг. от чл. 134 АПК).

**2.** Отмяната, респ. промяната на един закон, не е пречка за неговото прилагане спрямо юридически факти, възникнали при неговото действие. Съгласно чл. 34 от Указ № 883 за прилагането на Закона за нормативните актове с преходни разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са

---

<sup>16</sup> При едно от обсъжданията на проекта за АПК през есента на 2005 г. в Дом № 2 на резиденция „Бояна” авторът на настоящите редове направи предложение местната подсъдност при съдебно оспорване на ЕР на НЕЛК да бъде пред административния съд по постоянния адрес на освидетелстваното лице или административния съд по адреса на ТЕЛК (тя няма седалище, защото не е юридическо лице), чието ЕР е било оспорено пред НЕЛК. И при двата варианта на правна уредба правният резултат щеше да бъде един и същ. Целта на предложението ми беше двуяка – от една страна, да се облекчи натовареността на тогавашното Административно отделение на Софийския градски съд, а от друга страна – правораздавателният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза да бъде териториално по-близо до основното заинтересовано от тях лице – освидетелстваното лице. Тогава това мое предложение не беше прието от работната група по проекта на АПК, но възторжено прието от присъстващите съдии от Софийския градски съд, разглеждащи такива по предмет административни дела.

започнали, но не са завършени при действието на отменения акт. Разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗИДАПК урежда висящите заварени процесуални правоотношения, т.е. тези които са възникнали при действието на старата редакция на чл. 133 АПК и респ. чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр, но към датата на влизане в сила на новия закон не са прекратени. Законът предвижда неприключените дела, чиято подсъдност се променя с този закон, да се разглеждат от съдилищата, в които са били образувани. Образувано и неприключено административно дело преди влизането в сила на ЗИДАПК е това, по което жалбата срещу административния акт е входирана в деловодството на административния орган, издал оспорения акт, на дата преди 3 януари 2014 г. Това е така, защото съгласно чл. 152, ал. 1 АПК жалбата или протестът се подава чрез органа, издал оспорения акт (вж. и препращащите норми на чл. 184 АПК относно оспорването на общите административни актове и чл. 196 АПК относно оспорването на подзаконовите нормативни актове за субсидиарно прилагане на чл. 152, ал. 1 АПК). От този момент е налице оспорване на административните актове пред първата съдебна инстанция. Това е и релевантният времеви момент за преценка дали са спазени съответните преклузивни срокове за оспорване по чл. 149 АПК или те са пропуснати и жалбата (съотв. протестът) е просрочена. Това важи, когато по силата на специален закон административното оспорване на индивидуалния административен акт е абсолютна положителна процесуална предпоставка за неговото оспорване пред съд (чл. 148 АПК). Когато издадения индивидуален административен акт може да бъде оспорен направо пред съда, меродавна ще бъде датата, на която жалбата (протестът) са подадени в съответния съд. Направените разсъждения важат в пълна сила и за съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК до влизането в сила на 3 януари 2014 г. на ЗИДАПК, с който се променя местната подсъдност по административни дела. Вече беше посочено, че при съдебното оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза е налице една от хипотезите по действащото право, при която в специалния закон – ЗЗдр е изключена изборността на ред за оспорване (чл. 148 АПК). За да може заинтересованото лице да оспори пред съда акт на орган на медицинската експертиза, трябва преди това да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред. Следователно Административният съд – град София ще бъде родово и местно подсъдният административен съд по дела с предмет оспорване на ЕР на НЕЛК, ако жалбата (протестът) са подадени (входираны) в деловодството на НЕЛК до дата 3 януари 2014 г.

V. Новото правило на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр относно местната подсъдност при съдебно оспорване на ЕР на НЕЛК повдига немалко и то сериозни възражения, както от теоретичен, така и от практически характер.

1. Привързвайки (използвайки като обективен критерий) местно подсъдния административен съд с „постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя” законът презюмира, че жалбоподателят е винаги и само физическо лице. Само физическите лица като правни субекти имат постоянен и настоящ адрес. Това са едни от техните основни правно-индивидуализиращи белези, като елемент на гражданскоправната индивидуализация на физическите лица и на административноправния статут на гражданите<sup>17</sup>. Съгласно чл. 93, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация (ЗГР) постоянният адрес на едно физическо лице е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистрите на населението. Постоянният адрес е винаги на територията на Република България и едно физическо лице може да има само един постоянен адрес (чл. 93, ал. 2 и 3 от същия закон). Данните за постоянния адрес се съдържат задължително в личната карта на всеки български гражданин като основен идентификационен документ за самоличност, валиден на територията на Република България (чл. 26, ал. 1, т. 5 във вр. с чл. 23, ал. 1 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД)<sup>18</sup>. Съгласно чл. 93, ал. 5 ЗГР постоянният адрес на гражданите е адрес за кореспонденция с органите на държавната власт и органите на местното самоуправление. Постоянният адрес на гражданите служи за упражняване или ползване на права или услуги в случаите, определени в закон или друг нормативен акт (чл. 93, ал. 6 ЗГР).

Настоящ адрес е адресът, на който лицето живее. Всяко физическо лице има само един настоящ адрес (чл. 94, ал. 1 и 2 ЗГР). В чл. 93, ал. 7 ЗГР изрично е уредено, че постоянният адрес може да съвпада с настоящия адрес. Същото правно положение е уредено и в §1, т. 4 от ДР на ЗБЛД.

Юридическите лица, каквито от гражданскоправна гледна точка, са повечето административни органи като вид държавни органи имат седалище като правно-индивидуализиращ белег (вж. чл. 132 от Закона за лицата и семейството)<sup>19</sup>. Може би законодателят е имал предвид, че жалбоподател ще бъде освидетелстваното от медицинската експертиза

---

<sup>17</sup> Съгласно чл. 1, ал. 3 ЗГР гражданската регистрация включва съвкупност от данни за едно лице, които го отличават от другите лица в обществото и в семейството му в качеството на носител на субективни права, като име, гражданство, семейно положение, родство, постоянен адрес и други. За местожителството и местопребиваването (местоживеенето) по старото законодателство, на които съответстват след 1.01.2000 г. постоянният и настоящият адрес, вж. **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С.: Наука и изкуство, 1973, с. 57-63; **Павлова, М.** Гражданско право. Обща част. Том I. С.: Софи-Р, 1995, с. 255-260; **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 1989, с. 71-74.

<sup>18</sup> В § 1, т. 3 от ДР на ЗБЛД също се съдържа легална дефиниция на понятието „постоянен адрес” – адресът в населено място на територията на Република България, където гражданинът е вписан в регистъра на населението.

<sup>19</sup> Тези административни органи, на които законът не е признал гражданскоправна правосубектност като юридически лица – „независимо дали е обособено като юридическо лице” с думите на § 1, т. 1а от ДР на АПК, имат адрес за кореспонденция.

лице, което по дефиниция е само и винаги физическо лице. То е едно от легитимираните (заинтересованите) лица, с признат изрично от закона правен интерес да оспорва актовете на органите на медицинската експертиза, вкл. и да оспорва по съдебен ред ЕР на НЕЛК (чл. 112, ал. 1 ЗЗдр). И в съдебната практика действително освидетелстваното лице най-често е заинтересованото лице, което подава жалбата и се конституира в административното дело като оспорващ.

2. Между другото трябва да се обърне внимание и на една много съществена промяна във вижданията на законодателя. С изменението на чл. 133 АПК (и по-конкретно във връзка с неговата ал. 1) и чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр законодателят привързва местната подсъдност при оспорване по съдебен ред на индивидуалните административни актове с „постоянният или настоящият адрес или седалището на жалбоподателя”. С приемането и влизането в сила на АПК през 2006 г. се въведе терминологията за легално означаване на страните в административния процес – „заинтересовано лице” (чл. 83, ал. 1, 126, чл. 153 и др. АПК), „подател на жалбата” (чл. 85, ал. 1, т. 8, чл. 143 и др. АПК), „оспорващ” (чл. 153, ал. 1, чл. 155, ал. 1, чл. 182, ал. 1, чл. 189, ал. 1 и много др. АПК). Вярно е, че и преди настоящата промяна в някои разпоредби на АПК – чл. 89, ал. 1, чл. 92, ал. 2, чл. 133, ал. 2 (стара редакция), чл. 151, т. 1, чл. 161, ал. 1, чл. 212, ал. 1, т. 2 и чл. 213, т. 1 се използва понятието „жалбоподател”. Но с новото правило по чл. 133, ал. 1 АПК и чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр нещата придобиха по-различно измерение. С юридическия термин „оспорващ” законът обозначава правния субект, който оспорва административния акт по административен или по съдебен ред, като когато това е физическо лице (гражданин) или организация (вж. легалната дефиниция на това понятие в § 1, т. 2 от ДР на АПК) той е подател на жалбата (жалбоподател), а когато това е прокурорът, той подава протест и така придобива процесуалното качество на оспорващ административния акт<sup>20</sup>. Затова беше желателно при промяната на чл. 133, ал. 1 АПК и чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр законодателят да използва обобщения термин „оспорващ” за

---

<sup>20</sup> В административноправната теория до приемането на АПК задълбочено е обосновано становището, че терминът „оспорване” е по-точен от термина „обжалване” по отношение на контрола върху административния акт, защото има по-широко съдържание и включва както възможността за подаване на жалба, така и на протест. Вж. така **Стайнов, П.** Административно правосъдие. С., 1936, ново изд. С.: Издателство на БАН, 1993, с. 18-19; **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2005, с. 115-116, 220; **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 149-150; **Хрусанов, Д.** Оспорване на административни актове. С.: Сиби, 2002, с. 32. За административноправния спор, оспорването и неговия предмет в административния процес по АПК вж. и **Къндева, Ем.** Административно правосъдие. Цит. съч., с. 81-89, 192-193; **Еленков, Ал.** Процесуални действия на съда и страните по делото. (с. 88-93) и Право на съдебна защита и право на оспорване. (с. 130-132). – В: **Лазаров, К., Ем. Къндева, Ал. Еленков.** Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. Цит. съч., посоч. с. **Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров.** Нови моменти в административния процес според АПК. Тематичен коментар. С.: Сиела, 2007, с. 96; **Милчева, З.** Предмет на оспорване в административния процес. – Съвременно право, 2007, бр. 6, с. 52-62.

правния субект, който подава жалбата или протеста и така поставя началото на административното или съдебното оспорване на индивидуален административен акт.

3. При съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК проблемът придобива особени измерения. Съгласно чл. 112, ал. 1 ЗЗдр заинтересовани лица и органи, които имат право на оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза, вкл. и оспорване пред съд на ЕР на НЕЛК, са освен освидетелстваното лице, още и осигурителя, НОИ като осигурителен орган в държавното обществено осигуряване, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за хората с увреждания и органите на медицинската експертиза. При определени законови хипотези право на оспорване, вкл. и пред съд, имат и НЗОК и регионалният съвет по чл. 111 ЗЗдр (чл. 112, ал. 2 и сл. ЗЗдр), както и разследващите органи и органите на съдебната власт (чл. 112, ал. 10 във вр. с чл. 103, ал. 3 ЗЗдр). На общо основание прокурорът може да подаде протест с искане за отмяна на незаконосъобразен акт на орган на медицинската експертиза (чл. 16, ал. 1, т. 1, чл. 83, ал. 3 и чл. 147, ал. 2 АПК).

При условие, че се приеме, че по смисъла на новата редакция на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр „жалбоподател” е синоним на „оспорващ” се поставя въпросът кой е „постоянният или настоящият адрес” на осигурителя-юридическо лице, на НОИ, на Агенцията за социално подпомагане и т.н. В зависимост от първоначалния индивидуален административен акт на орган на медицинската експертиза (болничен лист или ЕР) и развитието на административното оспорване, право на съдебно оспорване (наличие на правен интерес) могат да имат и различни органи на медицинската експертиза (лекуващ лекар, ЛКК или ТЕЛК). Това е една от най-съществените особености на осигурителноправните спорове във връзка с медицинската експертиза<sup>21</sup>. Страна по този осигурителноправен спор може да бъде и орган на медицинската експертиза, както и други правни субекти, които нямат пряко отношение към провеждането на държавното обществено осигуряване, но за тях възникват субективни права и/или юридически задължения от актовете на органите на медицинската експертиза. Това изрично е предвидено при изброяването на лицата, които имат право на жалба срещу актове на органите на медицинската експертиза (чл. 112, ал. 1 ЗЗдр). Например, когато ТЕЛК отмени болничен лист на ЛКК, последната като орган на медицинската експертиза има право да го обжалва пред НЕЛК. При условие, че НЕЛК потвърди

---

<sup>21</sup> Вж. и **Стайков, Ив.** За характера на споровете във връзка с медицинската експертиза. – В: учебно базирано Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 2013, бр. 4. В статията се анализира правната характеристика на споровете във връзка с медицинската експертиза, като се обосновава тезата, че по правната си същност това са осигурителноправни спорове. Разгледан е въпросът за двояката правна същност на актовете на органите на медицинската експертиза. Изследвана е натрупаната през годините богата съдебна практика на Върховния административен съд по тези въпроси.

отмяната на болничния лист, по силата на изрично признатото право на оспорване ЛКК може да оспори по съдебен ред ЕР на НЕЛК. Кой е „постоянният или настоящият адрес” на ЛКК или ТЕЛК? При подаване до административния съд на протест от прокурора въпросът придобива абсурдна стойност.

Не може да се приеме тезата, че законодателят е имал предвид съдебната жалба или протестът да се подават от всички тези лица пред административния съд по „постоянния или настоящия адрес” на освидетелстваното лице – потенциален жалбоподател. В много хипотези на съдебно оспорване на ЕР на НЕЛК освидетелстваното лице няма правен интерес (и следователно и процесуалното право на оспорване), защото ЕР на НЕЛК е благоприятен за него индивидуален административен акт. Освидетелстваното лице няма право на жалба, защото такава имат само лицата, чиято правна сфера се засяга неблагоприятно от порочния административен акт. Правният интерес е необходима процесуална предпоставка за редовно оспорване на административния акт. Правен интерес възниква тогава, когато бъде засегнато или може да бъде засегнато или нарушено субективно право или законен интерес, както и когато има воля да бъдат използвани, реализирани, упражнени права, свободи или законни интереси. Правният интерес е задължителна процесуална предпоставка за активната правна легитимация на оспорващия. Тя е не само предварителна процесуална предпоставка за реализиране на правото на оспорване, но е и задължително условие за осъществяване на процеса на административно правораздаване и решаването на спора (чл. 159, т. 4 АПК)<sup>22</sup>. А и самата мисъл за потенциален жалбоподател, който да има постоянен или настоящ адрес, за да може да се определи местната подсъдност, е абсурдна сама по себе си. Не може по тълкувателен път, вкл. и чрез корективно тълкуване, под израза „постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя” да се разбира „постоянният или настоящият адрес на освидетелстваното лице”, както и на който и да е друг правен субект.

**V. 1.** Следователно от направения критичен доктринерен анализ се налага първият правен извод, че новата редакция на разпоредбата на чл.

---

<sup>22</sup> Така **Къндева, Ем.** Административно правосъдие. Цит. съч., с. 186; **от нея:** Правният интерес в административния процес. – Административно правосъдие, 2008, бр. 5, с. 8; Понятието „интерес” в административното право и процес. – В: Юридически сборник на Бургаския свободен университет. Център по юридически науки. Том XVIII. 2011, с. 8-14. Вж. и **Лазаров, К.** Относно понятието правен интерес от съдебно обжалване на административните актове. – Социалистическо право, 1973, бр. 2, с. 16-22; **от него:** Административен процес. С.: Феня, 2001, с. 84-85; Относно понятието правен интерес от съдебно обжалване на административните актове. – В: Административно право и административен процес. С. Феня, 2003, с. 53 и сл.; Правен интерес от съдебно обжалване на административните актове. – В: *Юбилеен сборник в чест на професор Живко Сталев*. С.: Сиби, 2005, с. 219-226; **Георгиев, Б.** За правния интерес от оспорване на нормативни административни актове. – В: *Сборник от международна конференция „Предизвикателства пред висшето образование и научните изследвания в условията на криза”*. Бургаски свободен университет. Том III. 2010, с. 341-344.

112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр. поставя теоретичният и практически въпрос кой е местно подсъдния административен съд при съдебно оспорване на ЕР на НЕЛК като индивидуален административен акт, когато жалбата се подава от някое от заинтересованите лица по чл. 112, ал. 1 ЗЗдр, извън освидетелстваното лице, или когато прокурорът подава протест срещу такъв акт? Процесуалноправната норма не дава отговор на този въпрос, а такъв не може да бъде изведен по тълкувателен път.

2. Вторият правен извод е, че е необходима спешна законодателна намеса, като се измени разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр. Вариантите като предложение *de lege ferenda* за новата редакция на процесуалноправната норма са няколко в зависимост от преследваната законодателна цел.

Първият вариант е в ЗЗдр да се уреди пряко препращане към съответните разпоредби на АПК относно местната подсъдност при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК. Разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр ще има следната редакция: „срещу решенията на НЕЛК – по реда на Административнопроцесуалния кодекс”. По-горе в настоящото изложение беше обосновано, че при такова пряко препращане приложимата процесуалноправна норма относно родовата подсъдност ще бъде чл. 132, ал. 1 АПК, а тази относно местната подсъдност ще бъде чл. 133, ал. 2, т. 2 АПК, и следователно родово и местно подсъдният съд при съдебното оспорване на ЕР на НЕЛК ще бъде Административният съд – град София.

Вторият вариант е разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр да има следната редакция: „срещу решенията на НЕЛК – пред административния съд, в чийто район се намира постоянният адрес на освидетелстваното лице, по реда на Административнопроцесуалния кодекс”. По всеки акт на орган на медицинската експертиза (в т.ч. и в ЕР на НЕЛК) има само едно единствено освидетелствано лице. От друга страна всяко освидетелствано лице като физическо лице има постоянен адрес и то само един постоянен адрес на територията на Република България (чл. 93, ал. 1-3 ЗГР). Специално обръщам внимание на положението, защо в разпоредбата не трябва алтернативно да бъде предвиден и настоящия адрес на освидетелстваното лице.

При сегашната редакция на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр на практика законодателят е въвел изборна местна подсъдност чрез използване на разделителния съюз „или”. Това е хипотеза по действащото позитивно право на изборна местна подсъдност по административни дела. Това е отклонение от принципа по чл. 134 АПК за задължителността на подсъдността по административни дела<sup>23</sup>. Местната подсъдност в

---

<sup>23</sup> За разлика от исковия граждански процес, където освен законната е уредена и договорната местна подсъдност (чл. 117, ал. 2 и 3 ГПК), както и изборната местна подсъдност (чл. 110, ал. 2, чл. 111, чл. 112, чл. 113, чл. 114 и чл. 115 ГПК), която е и особена местна подсъдност. Вж. за видовете



съдебните производства по АПК е само и единствено законна подсъдност. Подсъдността в административното правосъдие овластява и задължава съда да реши делото. Тя обуславя правото на оспорване спрямо сезирания съд и затова е предпоставка за неговата допустимост. Родовата и местната подсъдност по административни дела са абсолютни процесуални условия (предпоставки) за правораздавателната власт на сезирания съд да разреши заявления пред него административноправен спор и затова за тях той следи служебно<sup>24</sup>. Всъщност идентично е положението и в общата процесуална норма на чл. 133, ал. 1 АПК. С аргумент от противното от чл. 93, ал. 7 ЗГР, в който изрично е уредено, че постоянният адрес може да съвпада с настоящия адрес, следва че двата адреса може да не съвпадат. Възможността за такова фактическо и правно положение е изрично уредена и в легалната дефиниция на „настоящ адрес” в § 1, т. 4 от ДР на ЗБЛД – настоящият адрес може да бъде постоянният адрес или друг адрес, на който лицето живее.

При несъвпадане между постоянен адрес и настоящ адрес оспорващият-физическо лице може да избира пред кой административен съд да подаде съдебната си жалба. Това положение не се променя от обстоятелството, че при задължителност на оспорването по административен ред, жалбата се подава чрез органа, издал оспорения административен акт (чл. 152, ал. 1 АПК). Първият реквизит на жалбата до съда е посочване на съда, който се сезира (чл. 150, ал. 1 АПК), и административният орган, в изпълнение на задължението си по чл. 152, ал. 2 АПК е длъжен да изпрати жалбата и цялата административна преписка до посочения в жалбата административен съд.

На следващо място, едно физическо лице много лесно и безпроблемно може винаги да сменя своя настоящ адрес. Това може да стане и в краткия 14-дневен преклузивен срок за съдебно оспорване на индивидуалните административни актове (чл. 149, ал. 1 АПК). Настоящият адрес се заявява чрез подаване на адресна карта от лицето до кмета на общината, на района или на кметството или до определени от тях длъжностни лица на общинската администрация. Заявяването се извършва лично, а по изключение – от упълномощено лице след представяне на нотариално заверено изрично пълномощно (чл. 96, ал. 1 и 2 ЗГР). Адресната карта за промяна на настоящ адрес се подава в

---

местна подсъдност за различните категории граждански дела **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. 5. изд. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 1994, с. 132-138. В старата редакция на чл. 133, ал. 2 АПК до преди промяната от м. декември 2013 г. имаше и изборна местна подсъдност за исковете за обезщетения. По новата правна уредба по чл. 133, ал. 5 АПК местната подсъдност вече не е изборна, а е само особена (специална).

<sup>24</sup> Така **Къндева, Ем.** Административно правосъдие. Цит. съч., с. 114; **Еленков, Ал.** Родова, функционална и местна подсъдност. – В: **Лазаров, К., Ем. Къндева, Ал. Еленков.** Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. Цит. съч., с. 80-82; **Ангелов, Г.** – В: **Пенчев, К., Ив. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов.** Административнопроцесуален кодекс. Коментар. Цит. съч., с. 285.

общината или кметството, където лицето пребивава, и в 5-дневен срок се изпраща за актуализация на Национална база данни „Население” (чл. 99, ал. 2 ЗГР). На друга плоскост стои изпълнението на административното задължение по чл. 99, ал. 1 от същия закон, че всяко лице е длъжно в срок от 30 дни да заяви промяната на настоящия си адрес. По този начин оспорващият индивидуалния административен акт по съдебен ред, когато е физическо лице, може да си избере удобен за него административен съд, който да разгледа административното му дело като първа съдебна инстанция. Мотивите за подобен избор могат да бъдат от най-различно естество, вкл. и такива с неправомерен (злоумишлен) характер. Правният резултат ще бъде дерогиране на законовата и задължителна местна подсъдност по административни дела<sup>25</sup>.

Допълнителен аргумент в подкрепа на поддържаната теза е самата позитивно-правна уредба във връзка с постоянния адрес на физическото лице и социално-правното предназначение на този правно-индивидуализиращ белег. Съгласно чл. 93, ал. 5 ЗГР постоянният адрес на гражданите е адрес за кореспонденция с органите на държавната власт и органите на местното самоуправление<sup>26</sup>. Постоянният адрес на

---

<sup>25</sup> Законът за административното производство от 1970 г. (отм.) и Законът за административното производство от 1979 г. (отм.) уреждаха родовата подсъдност по административни дела при обжалване по съдебен ред на административните актове, но не и местната подсъдност по такива дела. По ГПК от 1952 г. (отм.) общата местна подсъдност по граждански дела при ответник физическо лице се определяше от неговото местожителство (вж. чл. 81, ал. 1 – искът се предявява в онзи съд, в района на който е местожителството или седалището на ответника). Съгласно отменения § 2, т. 1 от ПЗР на ЗГР чл. 7 от Закона за лицата и семейството местожителството беше мястото, където гражданинът се е установил да живее постоянно или преимуществено и където е вписан като жител в регистъра на населението. Между другото следва да се посочи, че и действащия АПК използва понятието „местожителство” като критерий за определяне на териториалната връзка на административното дело със съответния съдебен район – вж. чл. 293, ал. 3 АПК относно отрицателния установителен иск от административния орган, че не дължи изпълнение, се предявява пред административния съд по местожителството на физическото лице – вискател. На местожителството по отмененото законодателство сега съответства постоянният адрес на физическото лице. По сега действащия ГПК от 2007 г., в сила от 1 март 2008 г., общата местна подсъдност в общия исков граждански процес се определя в чл. 105 по идентичен начин – искът се предявява пред съда, в района на който е постоянният адрес или седалището на ответника. Следователно като правна традиция може да се определи привързването на местната подсъдност в съдебния исков процес с постоянния адрес на физическото лице, като страна в процеса. Вж. и чл. 106 ГПК – постоянния адрес на законния представител при искове срещу малолетни или поставени под запрещение; чл. 107 ГПК – постоянния адрес на пълномощника или представителя и постоянния адрес на ищеца при искове срещу лица с неизвестен адрес; чл. 112 ГПК – постоянния адрес на ищеца при искове за издръжка. Но съгласно чл. 111 ГПК иск за парични вземания на договорно основание може да се предявява и по настоящия адрес на ответника, както и по чл. 113 ГПК иск на потребител може да бъде предявен и по неговия настоящ или постоянен адрес. Въпреки това, считам че възможността за определяне на местната подсъдност в съдебен процес съобразно критерия „настоящ адрес на физическото лице”, независимо от неговото процесуално качество, не е удачно правно решение, поради изложените в текста съображения.

<sup>26</sup> В отменените през 2012 г. чл. 27, ал. 2 и ал. 3, т. 2 ЗБЛД беше уредено, че на постоянния адрес гражданинът получава официални съобщения от органите на държавната администрация и от органите на съдебната власт, както и че постоянният адрес на гражданите служи за адрес за кореспонденция и съдебен адрес. Действащата правна уредба в чл. 93, ал. 5 ЗГР в съдържателно естество е същата, защото „адрес за кореспонденция с органите на държавната власт” означава и адрес за кореспонденция и със съда, защото той е орган на съдебната власт като част от държавната власт.

гражданите служи за упражняване или ползване на права или услуги в случаите, определени в закон или друг нормативен акт (чл. 93, ал. 6 ЗГР).

Третият възможен вариант за промяна на разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр е следният. Редакцията на процесуалноправната норма да бъде: „срещу решенията на НЕЛК – пред административния съд, в чийто район се намира постоянният адрес или седалището на оспорващия, по реда на Административнопроцесуалния кодекс”. В зависимост от това, кой от многото заинтересовани лица по чл. 112, ал. 1 ЗЗдр, които имат правен интерес и право на оспорване, подаде жалба или протест (по отношение на прокурора), във всеки конкретен случай ще се определи местно подсъдния административен съд. Невключването на настоящия адрес на оспорващия, когато той е физическо лице, е поради правните съображения, които вече бяха изложени в текста. Включването в текста на разпоредбата на седалището на оспорващия като негов правно-индивидуализиращ белег е също следствие от направения вече по-горе в изложението анализ.

И накрая, разбира се, има и един последен вариант. Законодателят да се върне към старото решение относно правната уредба на родово и местно подсъдния съд при съдебно оспорване на ЕР на НЕЛК, което беше в сила до промяната на чл. 112, ал. 1, т. 4 ЗЗдр със ЗИДАПК от м. декември 2013 г. Но така няма да може да се постигне целта за „дисперсиране” на този вид административни дела между административните съдилища на територията на цялата страна и да се облекчи натовареността на Административен съд – град София.