

РЕШЕНИЕ

№ 14610

София, 30.10.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Седмо отделение, в съдебно заседание на петнадесети октомври две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: М П
ЧЛЕНОВЕ: В А
Х К

при секретар Б Г и с участието
на прокурора М П изслуша докладваното
от председателя М П
по адм. дело № 9826/2018.

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

Образувано е по касационна жалба на общински съвет Пловдив, представяван от председателя С П, подадена чрез процесуалния представител адв. Х М, срещу решение № 1370 от 15 юни 2018 година, постановено по адм. дело № 3634/2017 година по описа на Административен съд Пловдив, с което е отменен чл. 8а, ал. 1 от Наредба № 2 за организацията и безопасността на движението и дисциплината на водачите на пътни превозни средства и пешеходците на територията на община Пловдив, приета от общинския съвет Пловдив в частта „...издадено разрешение за прокопаване и влязъл в сила договор за възстановяване вследствие на разкопаването. Копия от разрешенията за прокопаване да бъдат изпращани в ПОИ в седемдневен срок от издаването им“.

В касационната жалба се поддържат оплаквания за неправилност на съдебното решение поради нарушение на материалния закон - отменително основание по чл. 209, т. 3 от АПК.

Ответникът – Районна прокуратура - Пловдив не изразява становище по касационната жалба.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение, че оспореното решение е правилно.

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК от надлежна страна и е процесуално допустима.

Разгледана по същество е неоснователна.

Производството пред Административен съд Пловдив е образувано по протест на прокурор при Района прокуратура Пловдив срещу чл. 8а, ал. 1 от

Наредба № 2 за организацията и безопасността на движението и дисциплината на водачите на пътни превозни средства и пешеходците на територията на община Пловдив, приет от общинския съвет Пловдив с решение № 406 по Протокол № 20 от 08.09.2011 година, в частта „...издадено разрешение за прокопаване и влязъл в сила договор за възстановяване вследствие на разкопаването. Копия от разрешенията за прокопаване да бъдат изпращани в ПОИ в седемдневен срок от издаването им“. С решение № 1403 от 11 юли 2016 година, постановено по адм. дело № 782/2016 година по описа на Административен съд Пловдив протестът е отхвърлен като неоснователен. Това решение е отменено от Върховния административен съд № 15366 от 13 декември 2017 година, постановено по адм. дело № 9595/2016 година по описа на ВАС, трето отделение и делото е върнато на Административен съд Пловдив за ново разглеждане, съобразно дадените с отменителното решение указания по тълкуването и прилагането на закона. С оспореното в настоящето касационно производство решение, съдът е приел, че подзаконовият нормативен акт е издаден от компетентен орган, в предвидената от закона форма, но при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, поради което е отменил подзаконовия нормативен акт в протестираната му част като незаконосъобразен.

Решението е правилно.

Съдът е обсъдил и описал подробно всички доказателства по делото в тяхната съвкупност и относимост. Приетите за установени фактически констатации се подкрепят от доказателствата по делото. Спрямо релевантните и установени факти съдът правилно е приложил материалния закон. Изводът му за наличие на отменително основание спрямо оспорената наредба е законосъобразен. Не се констатират съществени нарушения на съдопроизводствените правила или необоснованост на обжалваното съдебно решение. Същото е постановено след извършена цялостна служебна проверка на нормативния акт на всички основания по чл. 146, т. 1 – 5 от АПК, което задължение произтича от чл. 196 във връзка с чл. 168, ал. 1 от АПК, като съдът се е произнесъл изрично и по всички сочени от жалбоподателите пороци на административния акт. Изводът на съда, че при издаването на процесния подзаконов нормативен акт не са спазени изискванията на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), което е довело до съществено нарушение на административнопроизводствените правила и е самостоятелно основание за отмяната й в оспорената част, се споделят от настоящата касационна инстанция.

Съгласно императивното правило на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (в приложимата редакция, Държавен вестник, бр. 46 от 2007 година) преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. В случая по отношение на приетия проект на наредбата това законово изискване не е спазено, поради което при издаване на подзаконовия нормативен акт са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

От данните по делото безспорно се установява, че в настоящия случай проект на наредбата изобщо не е бил публикуван на интернет страницата на

община Пловдив за запознаване и предоставяне на становища по него от заинтересованите лица. Това обстоятелство не се оспорва от издателя на акта, а с оглед изрично предоставената му от съда възможност за представяне на доказателства в тази насока е постъпил единствено отговор от секретаря на община Пловдив, който заявява, че подобна информация и данни не са налични в общината за периода преди датата на приемането на протестираната разпоредба от Наредбата. В тази връзка изцяло се споделя изложеното от съда, че макар от приемането на протестираната разпоредба от Наредбата до настоящия момент да е изминал относително дълъг период от време и да не съществува определен от закона срок, в който данните за публикуването в интернет страницата на органа да следва да се съхраняват, то с оглед безсрочността на оспорване на подзаконовите нормативни актове доказателствата относно спазването на процедурата следва да са налични и приложени поне към административната преписка по издаването на акта. В случая такива липсват. По този начин заинтересованите лица не са могли да представят своите предложения и становища, а още по-малко те да бъдат разгледани, обсъдени и взети предвид. Разпоредбата на чл. 8а, ал. 1 от Наредбата, изобщо не е била оповестена публично, преди да бъдат окончателно приета с решението на общинския съвет. Целта на разпоредбата на чл. 26 от ЗНА е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовката на актове, засягащи техни законни интереси. Публикуването, разгласяването на проекта на акта е начинът, чрез който принципът за откритост и съгласуваност, заложен в чл. 26, ал. 1 от ЗНА, намира част от своето проявление спрямо заинтереснатите лица и за чието спазване следва да следи на първо място органа, в чийто правомощия е да приеме или не дадения проект. Без значение е обстоятелството дали в предоставения от законодателя срок ще постъпят или не становища по проекта. Своевременното съобщаване на проекта и мотивите за изработването му цели да осигури реализиране на предоставената от закона възможност за изразяване на мнения и становища на заинтересованите лица в предоставения от законодателя срок. В тази връзка, нарушенията спрямо правилата на чл. 26, ал. 2-5 от ЗНА са принципно съществени по своя характер, тъй като обезпечават правото на участие на заинтересованите лица, чието упражняване винаги би могло да доведе до друг изход от провежданото административно производство след изслушването и зачитането на изразените мнения и становища.

Това изискване на закона в настоящия случай не е спазено и съставлява самостоятелно основание за отмяна на оспорения акт, в протестираната му част, поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. В позитивното право няма дефиниция на понятията „съществено“ и „несъществено“ нарушение, поради което проявленето им се преценява във всеки конкретен случай. Съобщаването на проекта и мотивите му има за цел да осигури реализирането на предоставената от закона възможност за изразяване на мнения и становища на заинтересованите лица. Процедурата по приемането на нормативния административен акт е императивно разписана в защита на публичния интерес, поради което допуснатото в настоящия случай нарушение, правилно е определено от първоинстанционния съд от категорията на съществените.

Отделно от прието от съда нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, настоящата

касационна инстанция намира, че при издаването на чл. 8а, ал. 1 от Наредбата е нарушено и изискването на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Според чл. 26, ал. 1 от ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на изрично посочени принципи, сред които и принципа на обоснованост. Разпоредбата на чл. 28 от ЗНА урежда изисквания за мотивите към подзаконовите административни актове. Нормата разписва, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите следва да съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

В случая се установява, че тези процесуални правила също не са спазени. Представените лаконични мотивите към решението на общинския съвет за приемането на протестирания текст от наредбата не съдържат задължителното съдържание, визирано в чл. 28, ал. 2, т. 3, т. 4 и т. 5 от ЗНА – (т. 3) финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; (т. 4) очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и (т. 5) анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Не е спазен и принципа за обоснованост по чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

Законът за нормативните актове придава важно значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт. Мотивите за изработването на нормативния акт осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища и те задължително следва да бъдат налице при обсъждането им и при запознаването на заинтересованите страни с проекта. Мотивите дават представа как е формирана волята на вносителя на акта, поради което те са от съществено значение за адресатите на акта, така че последните да могат да разберат фактите и причините, накарали вносителя на акта да възприеме съответния вариант на издаваната наредба.

С утвърждаването ѝ от общинския съвет, той приема не само предложения варианти на подзаконовия нормативен акт, но и се съгласява с мотивите за него. В случая към наредбата липсва посоченото задължително съдържание на мотивите, което е равнозначно на липсата на такива. Липсата на мотиви към проекта на наредбата осуетява възможността да бъде извършен съдебен контрол за нейната законосъобразност. Освен, че не са ясни обстоятелствата по чл. 28, ал. 2, т. 3, т. 4 и т. 5 от ЗНА, не може да бъде проверено дали оспорваната наредба е приета при зачитане принципа на обоснованост според изискването на чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Законовото изискване към съдържанието на мотивите, респ. доклада към проекта за нормативен акт, не е самоценно, а представлява гаранция за спазване принципите за законност, последователност, предвидимост, пропорционалност, публичност и прозрачност по Глава втора от АПК. Следва да се има предвид и новата разпоредба на чл. 28, ал. 4 от ЗНА в съответствие с Глава втора и чл. 20, ал. 4 от ЗНА (обн. Държавен вестник, бр. 34 от 2016 година).

Подзаконовото нормативно регулиране е конституционно призната функция на висшите органи на изпълнителната власт, осъществявана в публичен интерес - чл. 115 от Конституцията на Република България. Дейността по издаване на нормативни административни актове, като

20

същностен белег на държавното управление и основен правен регулятор, се подчинява на общите принципи на чл. 4, на чл. 8 и чл. 12 АПК - законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия административни органи, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемането на регулиращите определени обществени отношения правни норми по разумен, компетентен и стабилен начин. Нормотворческият процес се основава и на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност – чл. 26, ал. 1 от ЗНА. В тази връзка, ЗНА 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, които формулират и целите на изискването. Мотивировката с дефинираното от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

В случая, формално към решението на общинския съвет за приемането на протестиращия текст от Наредбата присъстват мотиви, но по същество те нямат изискуемото съдържание и не изпълняват целта на закона. С оглед императивния характер, неизпълнението на посочените процедурни правила представлява съществено нарушение, което в настоящия случай е допуснато при издаването на протестираната разпоредба от Наредбата.

Ето защо като е отменил чл. 8а, ал. 1 от Наредба № 2 за организацията и безопасността на движението и дисциплината на водачите на пътни превозни средства и пешеходците на територията на община Пловдив, приет от общинския съвет Пловдив с решение № 406 по Протокол № 20 от 08.09.2011 година, в частта „...издадено разрешение за прокопаване и влязъл в сила договор за възстановяване вследствие на разкопаването. Копия от разрешенията за прокопаване да бъдат изпращани в ПОИ в седемдневен срок от издаването им“, Административен съд Пловдив е постановил валидно, допустимо и правилно решение, което при липсата на конкретно визирани в касационната жалба основания за отмяна ще следва да бъде оставено в сила.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, Върховният административен съд, седмо отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 1370 от 15 юни 2018 година, постановено по адм. дело № 3634/2017 година по описа на Административен съд Пловдив.

Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

