

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 10926

от 12.07.2019 г.

по адм. д. № 13720/ 2017 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Четвърто отделение, в съдебно заседание на единадесети юни в състав:

Председател:	ТАТЯНА ХИНОВА
Членове:	АДЕЛИНА КОВАЧЕВА КРЕМЕНА ХАРАЛАНОВА

при секретар И. А. и с участието на прокурора Е. Г. изслуша докладваното от председателя по адм. д. № 13720/2017

Производството е по реда на чл. 185 - чл. 196 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба от "Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС" ООД, със седалище и адрес на управление в гр. София, представлявано от управителя С. П. С., срещу:

1. Чл. 25, ал. 1 в частта, съдържаща израз: "...и прилагане към тях на три снимки на кандидата в произволно избрани моменти от изпита на кандидата.";

2. т. 25 от раздел II, част II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израз: "..., техническото устройство за присвояване и проверка на тестовите и ваучерите...";

3. т. 27, б. "и", подбуква "аа" от Част II, раздел II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израз: "да попълнят единния си граждански номер в определеното за това поле на екрана и да стартират програмата за запознаване със системата";

4. т. 30, б. "а" от Част II, раздел II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израз: "(чрез техническото устройство за присвояване и проверка на тестовите и ваучерите)";

5. т. 31 от Част II, раздел II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израз: "(невъзможност за стартиране и прекъсване на работата на техническото устройство за присвояване на ваучерите и оценяване на тестовите)";

6. Чл. 16а, ал. 2;

7. Чл. 16б, ал. 1;

8. Чл. 16в, ал. 1 и

9. Чл. 26, ал. 3, т. 1 от НАРЕДБА № 40 от 14.01.2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари, издадена от министъра на транспорта и съобщенията (понастоящем министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията), министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, обн. ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 г., в сила от 25.05.2004 г., изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., доп., бр. 67 от 17.08.2007 г., изм. и доп., бр. 16 от 26.02.2010 г., в сила от 30.06.2009 г., попр., бр. 18 от 5.03.2010 г., изм., бр. 100 от 20.12.2011 г., изм. и доп., бр. 87 от 4.10.2013 г., в сила от 4.10.2013 г., доп., бр. 76 от 2.10.2015 г., в сила от 2.10.2015 г., изм. и доп., бр. 76 от 19.09.2017 г., попр., бр. 77 от 26.09.2017 г.

В жалбата се съдържат твърдения за противоречие на посочените текстове от наредбата с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона. Сочи се, че текстовете от наредбата, с които се регламентират провеждането на изпити за водачи на МПС, превозващи опасни товари, не отговарят на изискванията, въведени с Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе - ADR. Сочи се, че електронното устройство с които се провежда изпитът от изпитващата институция не са собственост на процесната институция, а са собственост на трето лице - частноправен субект, явяващите се на изпит кандидати въвеждат и допълнителна информация освен такава, касаеща изпитната процедура (напр. само отговори на въпроси), непосочена в Спогодбата; с уредената в наредбата изпитна процедура не се гарантира конфиденциалността на явяващите се на изпит, както и са налице предпоставки, опорочаващи изпитната процедура чрез възможна нерегламентирана намеса в последната, а съдържанието на тестовете в изпитната процедура не отговаря на изискванията на Спогодбата относно броя на включените в съдържанието въпроси, броя на включените в съдържанието на теста въпроси, целта на изпитите, необходимите знания, които кандидатите трябва да докажат чрез полагането на изпитите. Искане се отменя на посочените текстове от наредбата. Претендират се разноси.

Ответникът - Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, в открито съдебно заседание и в писмена защита, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбата, като неоснователна. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност на претендираното и заплатено от жалбоподателя адвокатско възнаграждение.

Ответникът - Министърът на околната среда и водите - в писмен отговор чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на подадената жалба. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът - Министърът на вътрешните работи - редовно призован за съдебно заседание, не изразява становище и не се представлява.

Участвалият по делото прокурор от Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на жалбата и излага съображения.

По допустимостта на жалбата съдът намира, че жалбоподателят има правен интерес от оспорване на посочените разпоредби от Наредба № 40 от 14.01.2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари, тъй като организира курсове за обучение на водачи на моторни превозни средства за извършване на превоз на опасни товари и консултанти по безопасността при превозите на опасни товари, въз основа на надлежно разрешение. За осъществяване на тази дейност на оспорващото дружество е издадено разрешение от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, което е валидно до 29.10.2019 г. По силата на чл. 187, ал. 1 от АПК оспорването на подзаконовите нормативни

актове е без ограничение във времето като няма данни да е проведено предходно оспорване на същите разпоредби от подзаконовия нормативен акт, поради което жалбата е процесуално допустима.

По основателността на жалбата съдът, за да се произнесе, съобрази следното:

От приложените към административната преписка доказателства се установява, че с доклад с рег. № 10-03-139/07.02.2017 г. главният секретар на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС) е адресирал до ресорния министър проект за подпис на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 40 от 2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари. С доклада са посочени мотиви, касаещи предложените изменения в действащата наредба. Приложена е таблица на съответствието на Директива (ЕС) 2016/2309 на Комисията от 16 декември 2016 г. за адаптиране на четвърти път към научно-техническия прогрес на приложенията към Директива 2008/68/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно вътрешния превоз на опасни товари с Наредба № 40 от 2004 г.

С писмо с рег. № 04-01-00-756/18.07.2017 г. на заместник-изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" (ИААА) до директора на Дирекция "Европейска координация и международно сътрудничество" и ръководител на работна група № 9 "Транспортна политика" в министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, е адресиран за изготвяне на становище проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 40 от 2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари (обн. ДВ, бр. 15/2004 г.)

Във връзка с предложения проект от страна директора на дирекция "Правна" към МТИТС с придружително писмо рег. № 10-03-95/03.08.2017 г. е изпратено писмено становище до изпълнителния директор на ИААА, като предложеният проект, след изтичане на съгласувателния период (24.07.2017 г.) е приет без забележки.

Приложена е справка относно постъпилите становища по проекта на наредбата с регистър на направените предложения, видно от която част от направените предложения са възприети изцяло, други частично, както и има неприети предложения за изменения в текстовете на наредбата, респ. представени са доказателства за осъществено обществено обсъждане.

В следствие на така протеклата процедура от страна на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите е издадена Наредба за изменение и допълнение на Наредба за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари (изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 19.09.2017 г.).

По делото са ангажирани и приети, без възражения от страните, съдебно-икономическа експертиза и съдебно техническа експертиза.

Допълнително приобщени са договори за приемане и предаване на хардуер и софтуер, вкл. и документация относно проведена обществена поръчка, касаещи организацията и провеждането на изпитния процес, поддръжка на регистрите на лицата, провеждащи обучение на кандидатите и електронно отчитане на резултатите от проведените изпити за придобиване на правоспособност.

При така установеното от фактическа страна съдът, в настоящия тричленен състав на Върховния административен съд - IV отделение, от правна страна намира следното:

Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе - (ADR)/(Спогодбата) е ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 16 март 1995 г. - ДВ, бр. 28 от 1995 г. В сила от 12 юни 1995 г. Съобразно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България международните договори, ратифицирани по конституционен ред,

обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Съобразно чл. 5 от Спогодбата превозите, за които се прилага спогодбата, се подчиняват на националните или международните предписания, отнасящи се общо до пътното движение, международните автомобилни превози и или международния обмен на товари.

С чл. 14, ал. 1 на Закона за автомобилните превози (ЗАВП), обн. ДВ, бр. 82/17.09.1999 г. се предвижда, че превоз на опасни товари може да извършва лицензиран превозвач. Действията, свързани с превоза, трябва да отговарят на изискванията на Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе ADR. С последващото изменение на закона, изм. ДВ. бр. 11 от 31 януари 2002 г., същият чл. 14, ал. 1 предвижда, че превоз на опасни товари на територията на Република България се извършва при спазване изискванията на Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе (ADR) /Спогодбата/ и на наредба, издадена от министъра на транспорта и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, т.е. предвидено е кумулативно спазване на два правнообвързващи юридически акта, както и изрична споделена компетентност на издателите на подзаконовия нормативен акт, като към датата на издаване на изменение на Наредба № 40 от 2004 г. с ДВ. бр. 76 от 19 септември 2017 г., чиито текстове са оспорени, ЗАВП не съдържа изменения, касаещи приложимостта на ADR и компетентността на авторите на подзаконовия административен акт.

Наредба № 40 от 2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари е издадена от министъра на транспорта и съобщенията (понастоящем министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията), министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, и е обнародвана в ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 г. Съобразно чл. 79 от АПК нормативните административни актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на последващ нормативен акт.

От своя страна подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени изцяло или в отделни техни разпоредби (чл. 185, ал. 2 от АПК), какъвто е процесният случай.

Общата уредба по издаването на нормативен административен акт е уредена в Дял II, Раздел III, чл. 75 - чл. 80 като за неуредените въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за нормативните актове, съответно и Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА, съобразно § 7 от ПЗР на ЗНА.

Съобразно чл. 76, ал. 1 от АПК нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи, какъвто е Законът за автомобилните превози, предвиждащ с чл. 14, ал. 1 (в относимата редакция - ДВ. бр. 9/26.01.2017 г.) наредбата за условията и реда за извършване на превоз на опасни товари (съответно и нейните изменения), да се издава съвместно от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, като от доказателствата по преписката е видно, че текстът на Наредбата е подписан от тримата министри, съобразно изискването на чл. 78, ал. 1, т. 2 от АПК.

Съгласно разпоредбата на чл. 77 от АПК компетентният орган издава нормативния административен акт след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. Тази процедура се предхожда от провеждане на обществено обсъждане въз основа на публикуване на проекта и в интернет, съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗНА. С административната преписка не е приложено доказателство за изпълнение на последното изискване. При служебна проверка съдът констатира, че проектът за изменение на Наредба № 40/2004 е публикуван на сайта на министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията на 03.11.2016 г. и на Портала за обществени консултации (на същата дата). По преписката са приобщени доказателства за приети възражения и предложения, касаещи текстовете на проекта

за изменение на наредбата. Съдът обаче констатира, че публикуваният проект за обсъждане, респ. приложеният по делото идентичен удостоверен с подписите на издателите проект, се различава от обнародвания текст на Наредбата. Констатира се, че номерацията в приетия и обнародвания текст на наредбата по отношение на "Приложение 1з към чл. 15м, ал. 1, озаглавено "Ред за организиране и провеждане на изпитите за придобиване на свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоз на опасни товари" се различава, поради липса на съществуваща "т. 4" в удостоверения проект и в обнародвания текст разпоредбите на това приложение са преномерирани.

Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА мотивите на подзаконовия нормативен акт трябва да съдържат точно посочена информация. В случая мотивите за приемане на нормативния акт се съдържат и приложения към преписката доклад на И. М. - главен секретар на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, въпреки, че с разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗНА е предвидено проектът за нормативен акт да се внесе за обществено обсъждане, ведно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА.

Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 2, т. 2 от ЗНА е предвидено, че мотивите трябва да съдържат целите, които подзаконовият нормативен акт си поставя. Такива цели мотивите не съдържат. Съгласно т. 3 мотивите следва да съдържат финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба. Мотивите не съдържат нищо досежно средствата, необходими за прилагането на измененията на Наредбата. Мотивите на наредбата не разглеждат изобщо въпроса за финансовия ресурс, който е необходим за прилагане на въведените изисквания за провеждане на изпит на водачите на моторни превозни средства, превозващи опасни товари. А това е финансов ресурс, който е необходим за изпълнение на предвидените изменения на Наредбата. Съгласно т. 4 мотивите трябва да сочат очакваните резултати от прилагането на наредбата. Мотивите не съдържат каквато и да било информация за очакваните резултати. И на последно място съгласно т. 5 мотивите следва да съдържат анализ на съответствието с правото на Европейския съюз.

Видно от изложеното мотивите на оспорената наредба не съдържат информация за изискуемите елементи, визирани в чл. 28, ал. 2 ЗНА. Тези елементи на съдържанието на мотивите не са самоцелни. Те са инструмент и гаранция за спазване на основните принципи при изработване на проект на нормативен акт - обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Липсата на изискуемото от закона съдържание на мотивите освен формалното нарушение на чл. 28, ал. 2 ЗНА, не дава възможност на съда да извърши проверка за спазване на принципите при подготовката на нормативния подзаконов акт

Съдът констатира наличието на съществено процесуално нарушение при издаването на оспорения акт, чиито разпоредби се обжалват. Съобразно чл. 15, ал. 1 от УПЗНА органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, го изпраща заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище. По преписката не са приложени доказателства за осъществена съгласувателна процедура с другите съиздатели на нормативния акт.

По аргумент от чл. 171, ал. 4 от АПК съдът е длъжен да съдейства на страните за отстраняване на формални грешки и неясноти в изявленията им и да им указва, че за някои обстоятелства от значение за делото не сочат доказателства, поради което в проведено о.с.з. от 16.10.2018 г. по настоящото дело съдът изрично е указал на процесуалния представител на водещия издател на акта, че не са представени доказателства за осъществена съгласувателна процедура, но други доказателства в тази насока до приключване на устните състезания не са били представени.

Нарушението е особено съществено, тъй като не дава възможност на заинтересованите лица, по отношение на които са приложими разпоредбите на нормативния административен акт, да си съставят мнение за мотивите, изложените други предложения и възражения по конкретните текстове на другите съиздатели на акта преди неговото издаване, респ. възпрепятства се и възможността съдът да осъществи съдебен контрол в тази насока.

Нещо повече, в приобщената по делото преписка не се съдържат доказателства, че обществено обсъждане и участие на заинтересованите лица и организации се е осъществявало извън рамките на организирана единствено от водещия издател на акта процедура.

Направеното съгласуване на проекта между Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" и Дирекция "Европейска координация и международно сътрудничество", чиито директор е ръководител на работна група № 9 "Транспортна политика" в Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията не изпълва диспозицията на нормативно установеното задължение за съгласуване на проекта между всички съиздатели на акта.

Допуснатото съществено нарушение на административнопроизводствените правила е самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби на Наредба № 40 от 14.01.2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари.

Поради допуснатото съществено нарушение на административнопроизводствените правила, настоящият състав намира, че не може да се произнесе по релевираните доводи за материална незаконосъобразност на оспорените текстове. Липсата на същински мотиви, поради неосъществена съгласувателна процедура, не дават възможност да се извърши контрол за материална законосъобразност на оспорените разпоредби.

Предвид изхода на делото искането на жалбоподателя за присъждане на разноски се явява основателно. В открито съдебно заседание, проведено на 11.06.2019 г. ответникът - министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията, чрез процесуалния си представител, е направил възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, поискано в размер на 1 300 лв. Настоящият съдебен състав намира възражението за частично основателно с оглед фактическата и правна сложност на спора, както и процесуалната активност на страните, поради което адвокатското възнаграждение следва да се намали до размер 1 200 лв. На осн. чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на жалбоподателя следва да се присъди сумата 2 400 - от които - 1200 лв. за адвокатско възнаграждение; 600 - лв. депозит за съдебно-техническа експертиза и 600 лв. - депозит за изготвяне на съдебно икономическа експертиза, която сумата следва да се заплати поравно от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министерството на вътрешните работи и министерството на околната среда и водите.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал. 1, предложение второ АПК, Върховният административен съд, четвърто отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на от "Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС" ООД чл. 25, ал. 1 в частта, съдържаща израза: "...и прилагане към тях на три снимки на кандидата в произволно избрани моменти от изпита на кандидата."; т. 25 от раздел II, част II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израза: "..., техническото устройство за присвояване и проверка на тестовете и ваучерите..."; 27, б. "и", подбуква "аа" от Част II, раздел II

"Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израза: "да попълнят единния си граждански номер в определеното за това поле на екрана и да стартират програмата за запознаване със системата"; т. 30, б. "а" от Част II, раздел II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израза: "(чрез техническото устройство за присвояване и проверка на тестовите и ваучерите)"; т. 31 от Част II, раздел II "Провеждане на изпитите за свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари" на Приложение № 1з към чл. 15м, ал. 1 в частта, съдържаща израза: "(невъзможност за стартиране и прекъсване на работата на техническото устройство за присвояване на ваучерите и оценяване на тестовите)"; чл. 16а, ал. 2; чл. 16б, ал. 1; чл. 16в, ал. 1 и чл. 26, ал. 3, т. 1 от НАРЕДБА № 40 от 14.01.2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари, издадена от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, обн. ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 г., в сила от 25.05.2004 г., изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., доп., бр. 67 от 17.08.2007 г., изм. и доп., бр. 16 от 26.02.2010 г., в сила от 30.06.2009 г., попр., бр. 18 от 5.03.2010 г., изм., бр. 100 от 20.12.2011 г., изм. и доп., бр. 87 от 4.10.2013 г., в сила от 4.10.2013 г., доп., бр. 76 от 2.10.2015 г., в сила от 2.10.2015 г., изм. и доп., бр. 76 от 19.09.2017 г., попр., бр. 77 от 26.09.2017 г.

ОСЪЖДА Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министерството на вътрешните работи и министерството на околната среда и водите да заплатят солидарно на "Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС" ООД със седалище и адрес на управление в гр. София, бул. "Цар Борис III" № 116, офис 4 сумата 2 400 (две хиляди и четиристотин) лева, представляваща направени разноски по делото.

На основание чл. 194 от АПК след влизане на решението в сила, същото да се обнародва в Държавен вестник.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок, считано от датата на съобщението, че е изготвено.

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

Второинстанционно решение: Решение № 14420 от 29.10.2019 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - I колегия, по адм. д. № 10060/2019 г.

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