

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Петчленен състав

РЕШЕНИЕ № 14420

от 29.10.2019 г.

по адм. д. № 10060 / 2019 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 10926 от 12.07.2019 г., постановено от
Върховния административен съд, Четвърто
отделение, по адм. д. № 13720 / 2017 г.

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

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I
колегия, в съдебно заседание на десети октомври две хиляди и деветнадесета година в
състав:

Председател: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

Членове: ЕМИЛИЯ МИТКОВА
МИЛЕНА ЗЛАТКОВА
МИРОСЛАВ МИРЧЕВ
АГЛИКА АДАМОВА

и с участието на прокурора Вичо Станев изслуша докладваното от съдията ЕМИЛИЯ
МИТКОВА по адм. дело № 10060/2019

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

Образувано е по касационна жалба на Министъра на околната среда и водите,
Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и Министъра
на вътрешните работи, чрез процесуалните си представители, срещу решение №
10926/12.07.2019 г. по адм. дело № 13720/2017 г. по описа на Върховния
административен съд, четвърто отделение.

В жалбата на Министъра на околната среда и водите се въвеждат касационни основания по смисъла на чл. 209, т. 3, предл. 1, 2 и 3 АПК - неправилност поради нарушение на материалния закон, съществени нарушения на съдопроизводствените правила и необоснованост. Иска се отмяна на процесното съдебно решение и постановяване на друго по същество на спора, с което да се отхвърли жалбата на Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС" ООД. В касационната жалба и в съдебно заседание, чрез процесуалния представител се претендира присъждане на разноски - юрисконсултско възнаграждение.

В жалбата на Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията се излага идентичен касационен довод, включително недопустимост на производството, тъй като е образувано по жалба от лице без доказан пряк и непосредствен правен интерес от обжалване на подзаконовия нормативен акт. Представя нови писмени доказателства във връзка с касационните основания-писмо рег.№ 812100-25493/28.10.2016 г. и писмо изх.№ 04-00-2296/01.11.2016 г. до министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Моли да бъде отменено обжалваното решение като недопустимо или алтернативно като неправилно и по същество постановено друго по същество на спора, с което да се отхвърли жалбата на дружеството. В съдебно заседание от процесуалния представител се доразвиват доводите в жалбата. Претендира присъждане на разноски - юрисконсултско възнаграждение.

В жалбата на Министъра на вътрешните работи се поддържат идентични касационни доводи. В съдебно заседание от процесуалния представител се излагат допълнителни доводи и се претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС" ООД, чрез пълномощника си в писмен отговор и в съдебно заседание, излага доводи за неоснователност на касационните жалби.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за допустимост, но неоснователност на касационните жалби.

Върховният административен съд - петчленен състав на Първа колегия, намира касационните жалби за процесуално допустими, като подадени в преклузивния 14-дневен срок по чл. 211, ал. 1 АПК от страна с правен интерес по смисъла на чл. 210, ал. 1 АПК, за която решението е неблагоприятно, срещу подлежащ на касационно оспорване съдебен акт, поради което следва да бъдат разгледани по същество.

С обжалвания съдебен акт, предмет на касационен контрол, тричленен състав, Четвърто отделение, е отменил по жалба на „Национална организация за обучение и развитие в транспорта - НОДИС“ ООД 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.“; 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: техническотоустройство за присвояване и проверка на тестовите и ваучерите...“; 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“; 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 тестовете 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 изречение: „(невъзможност за стартиране и прекъсване на работата на техническото устройство за присвояване на ваучерите и оценяване на тестовете)“; 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 (Наредбата), 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.

На първо място съдът е мотивирал наличието на правен интерес за жалбоподателя, като се е позовал на издаденото разрешение за организиране на 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.

Приел е наличие на законова делегация в чл. 14, ал. 1 от Законът за автомобилните превози, предвиждащ, че наредбата за условията и реда за извършване на превоз на опасни товари (съответно и нейните изменения), 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.

За да отмени процесните разпоредби на Наредбата съдът е приел, че оспорените разпоредби са издадени в нарушение на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, тъй като мотивите не съдържат всички елементи, визирани в цитираната разпоредба, а именно т. 3, 4 и 5. До този извод съдът е достигнал след анализ на приетите по делото доказателства, включително приложения към преписката доклад на И. Марков – главен секретар на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, в който е прието, че не се съдържат мотиви досежно средствата, необходими за прилагането на измененията на Наредбата, както и информация за очакваните резултати. Прието е, че съгласно т. 5 мотивите следва да съдържат анализ на съответствието с правото на Европейския съюз, който също липсва.

На следващо място съдът е приел, че не са изпълнени изискванията на чл. 15, ал. 1 от УПЗНА, тъй като по преписката не са приложени доказателства за осъществена съгласувателна процедура с другите съиздатели на нормативния акт. Според съда въпреки изрично дадените указания в съдебно заседание на 16.10.2018 г., за липса на доказателства за осъществена съгласувателна процедура, такива до приключване на устните състезания не са били представени.

На последно място съдът е приел, че съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗНА и при служебна проверка е установено 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). Приети са като доказателства възражения и предложения, касаещи текстовете на проекта за изменение на наредбата, като е констатирано, че публикуваният проект за обсъждане, респ. приложеният по делото подписан от издателите проект, се различава от обнародвания текст на Наредбата. За установено съдът е приел, 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.

Тези нарушения на процедурата съдът е приел, че са от категорията на съществените нарушения на административнопроизводствените правила, поради което не се е произнесъл по релевираните доводи за материална незаконосъобразност на оспорените текстове.

Решението е неправилно, като постановено при съществено нарушение на съдопроизводствените правила.

На първо място е неоснователен довода на касаторите за липса на правен интерес за жалбоподателя от обжалване на процесната наредба. Няма спор, че дружеството жалбоподател има надлежно разрешение за организиране на курсове за обучение на водачи на МПС за извършване на превоз на опасни товари и консултанти по безопасността при превозите на опасни товари. Оспорените нормативни разпоредби са пряко свързани с регламентацията относно провеждането на изпити за придобиване на свидетелства за водачи на МПС на опасни товари и консултанти по безопасността при превоз на опасни товари, като последица от дейността на дружеството, поради което биха могли да се засегнат или застрашат неговите права и законни интереси.

Необосновано обаче и в нарушение на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове съдебният състав, е приел, че мотивите на оспорената Наредба не съдържат всички елементи, визирани в цитираната разпоредба. Доклада изготвен от И. Марков, главен секретар на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, съдържа мотиви досежно целите на измененията, а именно: подобряване на административното обслужване, улесняване и опростяване на процедурите, подобряване на ефективността на извършвания от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ контрол. Посочват се и очакваните резултати - ефективно и качествено обучение по ADR (Европейска спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе - ADR). Довода за липса на мотиви за необходимите средства във връзка с прилагане на измененията на Наредбата, така както е изложено и в касационните жалби, се опровергава от факта, че изменението очевидно не е свързано с изразходването на финансови средства.

Част от мотивите в доклада действително е и информацията, че с Методика, утвърдена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ вече е внедрена и функционира успешно електронна система за изпитите за придобиване на свидетелство за водач на моторно превозно средство за превоз на опасни товари, както и на изпити за придобиване на удостоверение за консултант по безопасността при превоз на опасни товари. Тази методика видно от доказателствата по делото е отменена впоследствие.

Относно анализа на съответствието с правото на Европейския съюз, следва да се приеме, че от приложената по делото на стр. 100 Таблица за съответствие на Наредбата е Директива (ЕС) 2016/2309 на Комисията от 16 декември 2016 година за адаптиране за 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 се установява, че е изпълнено изискването на чл. 28, ал. 2, т. 5 от ЗНА и съответствието е удостоверено с посочената таблица.

Неправилен е изводът на тричленния състав за наличие на съществено процесуално нарушение при издаването на оспорения акт поради липса на

доказателства за осъществена съгласувателна процедура с другите съиздатели на нормативния акт. Действително в о.с.з. от 16.10.2018 г., съдът е констатирал липса на такива доказателства, но не е дал конкретни указания в тази насока в нарочното определение досежно представяне на доказателства от страните.

По делото, както е констатирал и тричленният състав е приложен екземпляр от Наредбата, който е подписан от тримата министри, на които е делегирана компетентността по закон да я издадат. За разлика от случаите, когато в закон е предвидено даден орган да издаде подзаконов нормативен акт съгласувано с друг/други органи, то в случая в закона е предвидено Наредбата да бъде издадена от трима министри - издатели на акта. Издателите на акта не са заинтересовани лица по смисъла на чл. 15, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, поради което в тяхната оперативна самостоятелност е избора по какъв начин ще координират действията си по издаването на акта, а след подписването ѝ се налага извода, че проектът е съгласуван с министъра на вътрешните работи и с министъра на околната среда и водите. В тази насока са и приетите в настоящото производство два броя писма рег.№ 812100-25493/28.10.2016 г. и изх.№ 04-00-2296/01.11.2016 г. до министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, с които Министъра на околната среда и водите и Министъра на вътрешните работи, нямат бележки във връзка с изпратения им проект на Наредбата.

Настоящият състав не споделя извода на тричленния състав за липса на доказателства за изпълнение на изискването за провеждане на обществено обсъждане въз основа на публикуване на проекта на Наредба в интернет, тъй като е установено /макар и служебно/, че проектът за изменение на Наредбата е публикуван на сайта на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, а също и на Портала за обществени консултации на 03.11.2016 г. При проверка се установява, че публикациите са налични и към днешна дата и съдържат както проекта така и доклада. Проведеното обществено обсъждане се установява и от факта, че от Сдружение „Професионално обучение в автомобилния транспорт“ са депозираны становища от 18.11.2016 г. и 01.12.2016 г. (стр. 109 и стр. 117), които са обсъдени видно от Справката за приети възражения и предложения.

Действително, публикуваният проект за обсъждане се различава от обнародвания текст на Наредбата поради преномериране на разпоредбите, но разминаването в номерацията като техническа корекция не би могло да се приеме за съществено изменение в проекта, тъй като не е свързано с промяна в смисъла на разпоредбите и не обуславя необходимост от повторното публикуване на проекта на Наредба. В тази насока дори да е налице нарушение, както е приел тричленният състав, то същото не е от категорията на съществените.

Не се споделят мотивите на съда за липса на доказателства по преписката за осъществено обществено обсъждане и участие на заинтересованите лица извън рамките на организирана единствено от водещия издател на акта процедура. Дори да е налице нарушение, то същото не е съществено, предвид обстоятелството, че проектът на Наредба заедно с мотивите към него са публикувани не само на интернет страницата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, а също и на тази на Портала за обществени консултации. Заинтересованите лица не са били лишени от възможност да се запознаят с проекта на нормативен акт и да изразят становище, което се потвърждава и от доказателствата по делото.

С олед на изложеното и като е достигнал до различни правни изводи първоинстанционният съд е постановил неправилно решение, което следва да бъде

отменено. Поради липса на мотиви изложени по същество на спора и предвид правото на страните на двуинстанционен съдебен процес, делото следва да бъде върнато за ново разглеждане от друг състав на съда.

По изложените съображения и на основание чл.222, ал.2, т.1 от АПК, Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 10926/12.07.2019 г. по адм. дело № 13720/2017 г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение.

ВРЪЩА делото за ново разглеждане от друг състав на същия съд.

Решението е окончателно и не може да се обжалва

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