

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 15528

от 12.12.2018 г.

по адм. д. № 11647 / 2017 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на деветнадесети септември в състав:

Председател: ЖАНЕТА ПЕТРОВА

Членове: СВЕТЛАНА БОРИСОВА

АГЛИКА АДАМОВА

при секретар Л. Ж. и с участието на прокурора Н. Н. изслуша докладваното от съдията Светлана Борисова по адм. д. № 11647/2017

Производството е по чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по две жалби на В. А. от [населено място], представлявана от адвокат В. Д., с които се оспорват разпоредбите на чл. 4, ал. 2 изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет, в редакцията към ДВ бр. 96/02.12.2016 г. /Правилника/, изменена с ПМС № 327/29.11.2016 г.; както и § 2 от Постановление № 53/17.03.2016 г. на МС за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет и § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Постановление № 53/17.03.2016 г. на МС за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Жалбоподателката обосновава правния си интерес с факта, че лично е засегната от бедствие /земетресението в гр. Перник от 22.05.2012 г./ и е страна в производство пред Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет по реда на чл.55, ал.3 от Закона за защита при бедствия. По законосъобразността на оспорените разпоредби заявява следното:

Счита, че разпоредбата на чл. 4, ал. 2 изречение второ от Правилника е изменена при съществено нарушение на административно-производствените правила, изразяващо се в неспазване на нормите на чл. 77 АПК и чл. 26, ал. 3 ЗНА. Твърди, че разпоредбата е и материално незаконосъобразна, като промяната е необоснована и противоречи на целта на Закона за защита

от бедствия. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Правилника, комисията е постоянно действащ орган, което е в противоречие с липсата на ритмичност при провеждане на редовните и заседания. Последното води до невъзможност за бързо преодоляване последиците от бедствията.

По отношение на § 6 от ПЗР на ПМС № 53/2016 г., с който се придава обратно действие на новия текст на чл. 26а от Правилника, се твърди в жалбата, че е налице нарушение на чл. 26, ал. 2 ЗАН, поради това че посоченият текст е бил включен допълнително и не е бил част от проекта за ПМС. Преуреждането с него на материалноправните предпоставки за достъп до възстановителна помощ противоречи на чл. 14, ал. 2 ЗНА и на ЗЗБ.

По отношение на § 2 от ПМС № 53/2016 г., с който е въведена новата разпоредба на чл. 26а от Правилника, излага доводи, че в проекта липсват мотиви, разкриващи причините, които налагат приемането на новата уредба и целите, които се поставят с изменението, което е нарушение на чл. 28, ал. 2 ЗНА. Тази нова разпоредба противоречи и на чл. 33, ал. 1, т. 4 ЗЗБ, която признава правото на възстановителна помощ на всяко физическо лице.

Претендират се разноси по представен списък.

Ответникът по жалбата - Министерски съвет на Република България, редовно призован, се представлява от държавен експерт Д. - служител с юридическо образование. Същият оспорва подадените жалби. Твърди, че оспорените разпоредби са приети при спазване на административнопроизводствените правила. Разпореденото в чл. 4, ал. 2, изречение второ от Правилника е въпрос на целесъобразност и не засяга правната сфера на жалбоподателя. По въведените критерии за достъп до възстановителна помощ обосновка се съдържа в доклада на вносителя. В писмено становище по делото излага допълнителни доводи и твърди, че с § 6 от ПЗР на ПМС не се въвеждат за пръв път критерии за предоставяне на възстановителна помощ, за да се приеме, че правилото на въвеждането им има обратна сила. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за допустимост на жалбите, но по същество намира същите за неоснователни. Счита, че оспорените разпоредби отговарят на изискванията на чл. 146 АПК. Съгласно чл. 55, ал. 3 от ЗЗБ възстановителна помощ се предоставя при условия и по ред, определени с правилника по чл. 54, ал. 6.

Върховният административен съд, трето отделение, в настоящия съдебен състав, след като съобрази доводите на страните и направи правен анализ на оспорените текстове от Правилника, намира жалбите за процесуално допустими. Съгласно чл. 186, ал. 1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Изискването е императивно и сочи, че за предявяване на жалба срещу подзаконов нормативен акт следва за жалбоподателя да е налице пряк и личен правен интерес. Активната легитимация на жалбоподателката да оспорва Правилника в посочените части се извежда от факта, че лично е пострадала от бедствие и е страна в производство пред Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Жалбоподателката е поискала възстановителна помощ за отстраняване на щетите по жилището ѝ в [населено място] от земетресението на 22.05.2012 г. и такава помощ и е била отказана от МКВП към МС. Отказът на комисията е бил предмет на обжалване по адм. д. № 19/2016 г. на АС - Перник, по което е отменен и преписката е върната на административния орган за ново произнасяне. Видно от данните по делото, въпросът с помощта ѝ не е бил обсъждан от МКВП към МС. В качеството ѝ на лице, претендиращо възстановителна помощ, жалбоподателката е

активно легитимирана да оспорва процесния Правилник.

За уточняване на предмета на спора, настоящият тричленен състав приема, че независимо, че в жалбата се посочва разпоредбата на § 2 и от ПМС № 53/2016 г., в действителност се оспорва законосъобразността на чл. 26а от Правилника за организацията и дейността на МКВП към МС, приета за пръв път с това постановление.

По същество на изложените доводи съдът излага следните съображения:

Правилникът е подзаконов нормативен акт съгласно чл. 75, ал. 1 от АПК и е издаден по прилагането на закон. При издаването му се съблюдават изискванията на Конституцията на РБ и на разпоредбите на Закона за нормативните актове/ЗНА/.

Компетентността на административния орган да издаде подзаконовия нормативен акт е уредена в нормата на чл. 76, ал. 1 от АПК, съгласно която нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или от закон органи. Съгласно чл. 54, ал. 6 от ЗЗБ, Министерският съвет приема правилник за организацията и дейността на комисията, в който се определят и редът за заявяване на финансовите средства и критериите за оценка на постъпилите искания за финансиране. Посочената разпоредба води до извод, че обжалваният Правилник е издаден от компетентен орган в кръга на правомощията му съгласно чл. 76, ал. 1 от АПК при наличие на законова делегация.

Преди изменението разпоредбата на чл. 4, ал. 2 от Правилника е имала следното съдържание: За осъществяване на своята дейност комисията провежда периодично заседания по предварително обявен дневен ред. Редовните заседания се провеждат веднъж на 3 месеца. При необходимост по преценка на председателя се провеждат извънредни заседания. След изменението, оспорено в настоящото производство, текстът гласи: За осъществяване на своята дейност комисията провежда редовни и извънредни заседания по предварително обявен дневен ред. Редовните заседания се провеждат не по-малко от три пъти годишно. При необходимост се провеждат извънредни заседания.

Оспорената разпоредба на чл. 4, ал. 2 изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет, в редакцията към ДВ бр. 96/02.12.2016 г. /Правилника/, е изменена с ПМС № 327/29.11.2016 г. Видно от данните по приложената административна преписка при приемането на ПМС № 327/29.11.2016 г. няма публикация по чл. 26, ал. 2 ЗНА /ред 2007 г./ на проекта на постановлението. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 ЗНА в посочената редакция изисква преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта да 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.

Процесуалният представител на ответника не оспорва този факт, но твърди, че промяната на посочената разпоредба е въпрос на целесъобразност и не засяга правната сфера на жалбоподателя.

Настоящият състав на ВАС намира направеното възражение за неоснователно. Правилникът съдържа не само разпоредби, които уреждат организацията и работата на междуправителствената комисия, но и редът за заявяване на финансовите средства и критериите за оценка на постъпилите искания за финансиране от заинтересованите лица. От това следва, че той не съдържа само вътрешно-организационни разпоредби, но и разпоредби, уреждащи работата със засегнатите лица и техният достъп до Комисията. В този смисъл периодичността на редовните

заседания засяга правата на заинтересованите лица, които трябва да имат предвидими и ясни очаквания кога могат да бъдат разгледани от Междуведомствената комисия /МК/ техните заявления. Отпадането на задължителното изискване за провеждане на редовно заседание на всеки три месеца не съответства на дефиницията на МК в чл. 4, ал. 1 от Правилника като постоянно действащ орган.

По тези съображения съдът преценява посочената разпоредба като такава с нормативен характер, поради което за нея е приложимо изискването на чл. 26, ал. 2 ЗНА /ред. от 2007 г./. Неспазването на изискването за обнародване на проекта за нормативен акт е съществено нарушение на административнопроизводствените правила, поради това че нарушава правото на гражданите да бъдат информирани и да се защитят срещу незаконосъобразни административни актове. Поради това в тази част жалбата е основателна и следва да бъде уважена.

Втората оспорена разпоредба е чл. 26а от Правилника, която въвежда нови условия за предоставяне на възстановителна помощ на физически лица за подпомагане възстановяването на жилищата им, засегнати от бедствие. До приемането на тази разпоредба с ПМС № 53/17.03.2016 г., тези условия се съдържат в чл. 26, ал. 2 от Правилника, съгласно който право на възстановителна помощ имат собствениците на законно построени и единствени жилища или лицата, които имат учредено вещно право на ползване на тези жилища. Други изисквания към лицата, претендиращи за възстановителна помощ не са уредени, като единствено от 22.03.2016 г. е приета нова ал. 3, съгласно която за едно и също жилище не може да бъде отпускана повече от една възстановителна помощ.

Проектът за ПМС № 53/17.03.2016 г., с който е приета тази нова разпоредба, е бил обнародван своевременно в интернет сайта на МС /раздел Портал за обществени консултации/ през периода от 23.02.2016 г. до 08.03.2016 г. Вносител на проекта е министърът на финансите, който като основание за внесеното изменение посочва в доклада си изменението на чл. 55, ал. 3 ЗЗБ. Съгласно посочената разпоредба възстановителната помощ се предоставя на физически лица при необходимост от основен ремонт на жилищата им, засегнати от бедствие, ако лицата отговарят на критерии, определени в правилника по чл. 54, ал. 6 от закона. Това по съществото си е законовото основание за приемане на критерии в Правилника, съгласно чл. 12 ЗНА, съгласно който актът по прилагане на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден. За приемането на критериите, които са много и различни по вид, в доклада на вносителя на проекта не се съдържат никакви мотиви. Изискването на закона е да бъдат изложени съображения защо се налага промяната: от правото на всички собственици на законно построени и единствени жилища, кръга на правоимащите за възстановителна помощ по чл. 55, ал. 3 ЗЗБ да се ограничи до отговарящите на критериите на чл. 26а от Правилника. Разпоредбата на чл. 28 от Закона за нормативните актове 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 принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, които формулират и целите на разпоредбата. Липсата на мотиви към внесеното предложение за изменение на уредбата пречат възможността заинтересованите лица да направят предложения и да изложат становища преди приемането ѝ. Поради това законът предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изчерпателно изброените в закона изисквания, не подлежи на обсъждане от компетентния орган. Те трябва да са налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да са публикувани и да са станали достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

С оглед на изложеното, оспорената разпоредба на чл. 26а ЗЗБ, приета с ПМС № 53/17.03.2016 г., следва да бъде отменена. Същата е приета при допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Оспореният по делото § 6 от ПЗР към Постановление № 53/17.03.2016, обнародван в ДВ бр. 22/2016 г. гласи, че възстановителната помощ по подадените до влизането в сила на постановлението декларации по досегашната ал. 3 на чл. 26 от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет се предоставя при условията и по реда на това постановление. Смисълът на разпоредбата е да придаде обратно действие на въведените с чл. 26а от Правилника условия за предоставяне на възстановителна помощ на физически лица и тези условия да се прилагат към вече подадени молби и декларации за признаване на възстановителна помощ. Приетата разпоредба категорично противоречи на чл. 14, ал. 2 ЗНА, съгласно която обратна сила на нормативен акт, издаден въз основа на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден. Разпоредбата на чл. 54, ал. 6 ЗЗБ, въз основа на която е приет правилникът, не предвижда обратно действие на правилника в частта, с която се определят и редът за заявяване на финансовите средства и критериите за оценка на постъпилите искания за финансиране. По тези съображения оспореният § 6 от ПЗР към Постановление № 53/17.03.2016 г. е незаконосъобразен и следва да бъде отменен.

Ищцата претендира заплащане на разноски по делото, както следва: 30 лв., заплатени държавни такси и 4000 лв., възнаграждение за адвокат. Съдът преценява като неоснователно направеното от ответната страна възражение за прекомерност на адвокатския хонорар. В настоящото производство са съединени за разглеждане две жалби и заплатеният хонорар съответства на фактическата и правна сложност на делото. С оглед на това претендираните разноски следва да бъдат заплатени в пълен размер.

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на В. А. от [населено място], разпоредбата на чл. 4, ал. 2 изречение второ от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет, в редакцията към ДВ бр. 96/02.12.2016 г., изменена с ПМС № 327/29.11.2016 г.; както и разпоредбата на чл. 26а от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет, приета с § 2 от Постановление № 53/17.03.2016 г. на МС и § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Постановление № 53/17.03.2016 г. на МС за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет.

ОСЪЖДА МС на РБ да заплати на В. А. от [населено място] сумата от 4030 лв. /четири хиляди и тридесет лева/, включващи държавни такси от 30 лв. /тридесет лева/ и адвокатско възнаграждение в размер на 4000 лв. /четири хиляди лева/.

Решението може да се обжалва пред 5-членен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението до страните.

Особено мнение на съдията Жанета Петрова:

Не съм съгласна с мнението на мнозинството от съдебния състав.

Намирам, че подадените от В. А. две жалби са недопустими и не подлежат на разглеждане по същество.

С първата жалба се оспорват § 2 от Постановление № 53/17.03.2016 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет и § 6 от преходните и заключителни разпоредби на Постановление № 53/17.03.2016 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет.

Параграф § 2 от Постановление № 53/17.03.2016 г. гласи: „Създава се чл. 26а: „Чл. 26а. (1) Лицата по чл. 26, ал. 2 трябва да отговарят на следните условия:

1. средномесечният им доход и на членовете от семейството им за предходните 12 месеца преди месеца на подаване на декларацията по чл. 26, ал. 4 да не надвишава размера на официалната линия на бедност за съответната година;

2. да не са регистрирани като еднолични търговци и да не са съдружници или акционери в търговско дружество;

3. да нямат вземания, влогове, дялови участия или ценни книжа, чиято обща стойност за отделното лице или за всеки един от членовете от семейството им да надхвърля 500 лв.;

4. да не са извършвали в предходната и/или в текущата година разпоредителни сделки с движимо и недвижимо имущество и/или идеални части от него, общата стойност на които надвишава 12-кратния размер на линията на бедност за съответната година, с изключение на случаите, когато в семейството има лице/лица с трайни увреждания и сделката е извършена с цел смяна на жилището с оглед на осигуряване на достъпна жизнена среда на лицето/лицата с увреждания;

5. да нямат изискуеми публични задължения за жилището, за което се иска възстановителна помощ.

(2) Установяването на условията по ал. 1, т. 1 - 4 се извършва от социални работници на дирекция „Социално подпомагане“, обслужваща територията на съответната община по местонахождението на имота, чрез анкетата по ал. 5.

(3) Установяването на условията по ал. 1, т. 5 и изпълнението на задължението на лицата по чл. 34, т. 9 от Закона за защита при бедствия се извършват от кмета на общината.

(4) Кметът на общината внася искане със списък на лицата по чл. 26, ал. 2 до директора на дирекцията „Социално подпомагане“, обслужваща територията на общината, за установяване на условията по ал. 1, т. 1 - 4.

(5) Дирекция „Социално подпомагане“ извършва анкета съгласно анкетен лист - приложение № 6, в жилището на лицата по чл. 26, ал. 2 в срок до 20 дни след депозиране на искането по ал. 4.

(6) В 30-дневен срок от постъпване на искането по ал. 4 дирекция „Социално подпомагане“ предоставя на кмета на общината анкетните листове за лицата.

(7) Кметът на общината установява правоимащите лица, отговарящи на условията по ал. 1. Анкетните листове на тези лица се прилагат към искането за финансиране.“

Параграф 6 от преходните и заключителни разпоредби на Постановление №53/1703.2016 г. гласи: „Възстановителната помощ по подадените до влизането в сила на постановлението декларации по досегашната ал. 3 на чл. 26 от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет се предоставя при условията и по реда на това постановление“.

Съгласно чл.185, ал.1 АПК на оспорване пред съд подлежат подзаконовите нормативни актове. Съгласно чл. 1а от Закона за нормативните актове нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. С Постановление № 53/17.03.2016 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет се внасят изменения и допълнения в подзаконовия нормативен акт, какъвто е Правилникът за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Изменящият/допълващият акт има предназначение да внесе съответните промени в изменения/допълнения нормативен акт. След влизането им в сила предприетите изменения/допълнения стават част от съдържанието на нормативния акт, който регулира съответните обществени отношения. Необходимо е да се прави разлика между постановлението на Министерския съвет, с което се приемат правилници, наредби или инструкции (чл.6, т.1 ЗНА), и самите правилници, наредби или инструкции, които съдържат в себе си нормативни правила за поведение. Постановлението е формата на изразяване на волеизявлението на колегиалния орган, поради което самото то не може да е предмет на оспорване. Затова жалбата на В. А., която е насочена срещу разпоредби на изменящия/допълващ акт, има недопустим предмет и следва да бъде оставена без разглеждане. Що се отнася до параграф 2, като допълнение следва да се отбележи, че съдът не е оправомощен да формира произнасяне в диспозитива на решението по чл.26а от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет вместо по §2 от Постановление №53/1703.2016 г. на Министерския съвет, както е записано в титулната част на жалбата.

Без разглеждане следва да бъде оставена и втората, подадена от В. А., жалба срещу чл.4, ал.2, изр.2 от Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Разпоредбата гласи: „Чл. 4. (1) Комисията е постоянно действащ орган. (2) (Изм. - ДВ, бр. 96 от 2016 г., в сила от 02.12.2016 г.) За осъществяване на своята дейност комисията провежда редовни и извънредни заседания по предварително обявен дневен ред. Редовните заседания се провеждат не по-малко от три пъти годишно. При необходимост се провеждат извънредни заседания.“

Съгласно чл. 186, ал. 1 АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Оспорената пред съда разпоредба има отношение към начина на организиране на дейността на административния орган и тъй като не урежда право, не засяга право или законен интерес на гражданите, нито им създава задължения, подадената срещу нея жалба не е допустима. Производството по делото следваше да приключи не с решение, а с определение за прекратяването му по изложените съображения.

Съдия: Жанета Петрова

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

Второинстанционно решение: Решение № 4892 от 02.04.2019 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - I колегия, по адм. д. № 1242/2019 г.

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