

# Държавен вестник, брой 44 от 2.VI

## РЕШЕНИЕ № 640 ОТ 18 ЯНУАРИ 2017 Г. ПО АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 1649 ОТ 2015 Г. (ОБН. - ДВ, БР. 44 ОТ 2017 Г.)

РЕШЕНИЕ № 640 ОТ 18 ЯНУАРИ 2017 Г. ПО АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 1649 ОТ 2015 Г. (ОБН. - ДВ, БР. 44 ОТ 2017 Г.)

Обн. ДВ. бр.44 от 2 Юни 2017г.

Върховният административен съд на Република България - трето отделение, в съдебно заседание на трети октомври две хиляди и шестнадесета година в състав: председател: Галина Христова, членове: Таня Куцарова и Пламен Петрунов, при секретар Десислава Александрова и с участието на прокурора Антоанета Генчева изслуша докладваното от съдията Таня Куцарова по адм. дело № 1649/2015 г.

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, София, срещу Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, обнародвана в ДВ, бр. 93 от 2014 г., в частта, с която по § 1 се създава ал. 3 със следното съдържание: "(3) Задължителните части на инвестиционните проекти, необходими за издаване на разрешение за строеж в отделните фази на проектиране за обектите от четвърта и пета категория съгласно Наредба № 1 от 2003 г. за номенклатурата на видовете строежи (ДВ, бр. 72 от 2003 г.), са определени в приложение към наредбата", и свързания с тази разпоредба § 50, с който се създава приложение към чл. 1, ал. 3, както и в частта на § 40, съгласно който глава двадесет и втора "Част проект за организация и изпълнение на строителството" се отменя.

В жалбата се твърди, че в оспорените части наредбата противоречи на нормативни актове от по-висока степен, същите са приети в противоречие с целите и принципите на съответните нормативни актове и са приети при съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Развиват се доводи за нищожност на оспорените части от Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, тъй като министърът на инвестиционното проектиране е излязъл извън обхвата на предоставената му законова компетентност. Иска се обявяване на нищожност на оспорените текстове от Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, обнародвана в ДВ, бр. 93 от 2014 г., алтернативно се иска отмяната им като незаконосъобразни.

Конкретните оплаквания са за това, че с въведените с § 50 от приложение № 1 към новосъздадената ал. 3 от наредбата изисквания за становище и проект за всяка една от задължителните части на инвестиционните проекти се въвежда ново понятие - понятието "становище", като елемент от проектирането, който според жалбоподателя замества проект по съответната част и представлява негова алтернатива и елемент от съдържанието на инвестиционния проект. Този елемент, за който няма легално определение, поставя въпроси във връзка с обема, съдържанието, правната му сила, дали е част от инвестиционния проект, какви са последиците за проекта при непълнота или неяснота, обект ли е на авторско право. Твърди се противоречие с нормите на чл. 142, 143, 148 и чл. 169, ал. 1 ЗУТ, както и с разпоредбите на ЗНА, доколкото понятието се въвежда за първи път с този подзаконов нормативен акт, което е основание за обявяване на последния за нищожен. Твърди се нарушение на изискванията на чл. 15 от Закона за енергийната ефективност и подзаконовите актове по неговото изпълнение, доколкото за част от строежите отпада изискването за изработване на проект за енергийна ефективност.

Ответникът по жалбата - министърът на регионалното развитие и благоустройството, в съдебно заседание от 25.01.2016 г. чрез своя процесуален представител е изразил становище, че министърът на регионалното развитие и благоустройството не е универсален правопреемник на министъра на инвестиционното проектиране. В хода на делото по същество се изразява становище, че жалбата е неоснователна, тъй като са спазени административнопроизводствените правила по изработване и съобщаване на проекта за наредба, изготвени са мотиви към същия, не е налице нарушение на

материалния закон. Административният орган е действал в рамките на предоставената му законова компетентност и приетият подзаконен нормативен акт не страда от порок, водещ до неговата нищожност. Представителят на Върховната административна прокуратура представя мотивирано становище за неоснователност на жалбата и законосъобразност на подзаконвия нормативен акт в оспорените му части. Допустимост на жалбата.

Предмет и срочност на оспорването: съгласно чл. 185 АПК подзаконните нормативни актове могат да се оспорват пред съд изцяло или в отделни техни разпоредби. С жалбата на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, обнародвана в ДВ, бр. 9 от 11.11.2014 г., в сила от 12.12.2014 г., се оспорва частично - само в частта, с която по § 1 се създава ал. 3 със следното съдържание: "(3) Задължителните части на инвестиционните проекти, необходими за издаване на разрешение за строеж в отделните фази на проектиране за обектите от четвърта и пета категория съгласно Наредба № 1 от 2003 г. за номенклатурата на видовете строежи (ДВ, бр. 72 от 2003 г.), са определени в приложение към наредбата", и свързания с тази разпоредба § 50, с който се създава приложение към чл. 1, ал. 3, както и в частта на § 40, съгласно който глава двадесет и втора "Част проект за организация и изпълнение на строителството" се отменя. Доколкото съгласно чл. 187, ал. 1 АПК подзаконните нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, жалбата следва да се счита подадена в срок.

Процесуалната легитимация на страните: жалбоподател по делото е Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, София (КИИП). Съгласно чл. 2, ал. 2 и чл. 3 от Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране същата е професионална организация на инженерите, придобили проектантска правоспособност в устройственото планиране и инвестиционното проектиране. Камарата е юридическо лице по закон - чл. 3 ЗКАИИП и видно от удостоверение от 28.01.2016 г. (лист 189) на Службата по вписванията е регистрирана като такава. С Тълкувателно решение № 2 от 12.02.2010 г. на общото събрание на ВАС по Т.Д. № 4 от 2009 г. е прието, че съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска цел могат да оспорват подзаконни нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени. Доколкото Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране по силата на чл. 1 от специалния закон представлява професионална организация на инженерите в инвестиционното проектиране, същата има процесуална легитимация да оспорва подзаконен нормативен акт, издаден във връзка с условията на инвестиционното проектиране. Решение за оспорване на подзаконния нормативен акт е взето с Решение от 27.11.2014 г. на Управителния съвет на Камарата. Жалбата, с която е сезиран настоящият тричленен състав на ВАС, е подписана от председателя на Управителния съвет, процесуалните действия по подаване на жалбата на когото са потвърдени и на заседание на УС от 1.04.2016 г., видно от протокол № 128 на решение по т. 9 (лист 197).

Ответник по делото е министърът на регионалното развитие и благоустройството. Според чл. 153, ал. 1 АПК страни по делото са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица. Оспорената в настоящото производство Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти е издадена от министъра на инвестиционното проектиране. С Решение на Народното събрание от 7.11.2014 г. за приемане на структура на МС на РБ Министерството на инвестиционното проектиране се закрива, като след изменение на § 6 от същата наредба изпълнението ѝ се възлага на министъра на регионалното развитие и благоустройството от преобразуваното с цитираното по-горе решение на НС Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Налице е хипотезата на чл. 153, ал. 2 АПК, при която, когато след издаване на административния акт органът бъде закрит, без да е посочен негов правопреемник, страна по делото е овластеният с компетентността да издава същите актове орган.

Предвид изложеното настоящият съдебен състав намира, че жалбата против Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, е допустима и следва да бъде разгледана по същество.

Оспорената наредба е издадена по законовата делегация от чл. 139, ал. 5 ЗУТ, редакция ДВ, бр. 66 от 2013 г., в сила от 26.07.2013 г., съгласно текста на който министърът на инвестиционното проектиране издава наредба за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. Наредбата е обнародвана в ДВ, бр. 9 от 11.11.2014 г., в сила от 12.12.2014 г.

Видно от представената по делото преписка по приемането ѝ, проектът на наредбата е бил публикуван на сайта на министерството на 2.10.2014 г. и е бил подложен на обществено обсъждане на 9.10.2014 г., протокол (л. 170) от който се представя по делото. Писмено становище по проекта е дадено от Камарата на архитектите в България (л. 69), Съюза на ландшафтните архитекти (л. 76), Българската асоциация на архитектите и инженерите консултанти (л. 79), ОП "Софпроект" (л. 91), Столичната община - Дирекция "Зелена система" (л. 100), Съюза на архитектите в България (л. 101), Българската стопанска камара (л. 102).

След проведеното обществено обсъждане, на което е присъствал и представител на КИИП, на 15.10.2014 г. жалбоподателят е представил мотивирано становище (л. 162) относно предложените промени, в което е изтъкнал възражения, изцяло идентични с наведените оплаквания в настоящото оспорване.

Не се представят по преписката доказателства тези възражения да са обсъждани от административния орган преди приемане на оспорената наредба, въпреки че в изпратеното до останалите министерства писмо (лист 166) за съгласуване на проекта се отбелязва, че всички предложения, получени до 27.10.2014 г., са обобщени и се вземат под внимание, а тези, които са били приети, са отразени в предложението за проект.

По преписката се представят мотиви, които в съпроводителното от ответната страна писмо са посочени като мотиви към оспорената наредба, но от съдържанието на текста им става ясно, че те са мотиви към проекта за наредбата, представен за обсъждане. Други мотиви, в които да са отразени становищата и възраженията на участващите в административното производство заинтересовани страни, причините, поради които същите се приемат или не, не се представят по делото.

С оглед наведените в жалбата оплаквания и след служебна проверка за законосъобразност на оспорения подзаконен нормативен акт съобразно изискванията на чл. 168, ал. 1 АПК настоящият съдебен състав намира, че актът е издаден от компетентен орган, действащ в рамките на правомощията по чл. 139, ал. 5 ЗУТ. Същият обаче е незаконосъобразен, издаден е в нарушение на чл. 146, т. 2, 3 и 4 АПК, тъй като към акта не са изложени мотиви, обосноваващи правните действия и волята на административния орган досежно изменените и допълнените части от Наредба № 4 от 2001 г. Нарушено е изискването на чл. 77 АПК - компетентният орган да издаде нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

Съгласно чл. 80 АПК за неуредените в този раздел въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за нормативните актове.

Нормата на чл. 28 ЗНА, ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г., относима към периода на създаване и приемане на оспорения подзаконен нормативен акт, съдържа императивно изискване, съгласно което проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно докладът към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът, съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и другите средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Съгласно ал. 3 на същия текст проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

В конкретния случай представените в административната преписка мотиви, видно от тяхното съдържание и наименование, представляват съображения за необходимостта от промяна на наредбата и сочат цели, преследвани с предложеното изменение. Те обаче не изразяват волята на административния орган за конкретно приетите промени, тяхната конкретна цел и от какво са наложени същите. Ето защо, макар формално да изпълняват изискването на чл. 28, ал. 2 ЗНА мотивите, представени с нормативния акт, не представляват такива фактически и правни съображения, които обосновават пряко и непосредствено волята на административния орган за конкретно изготвените промени. Същите са твърде общи и поради това - неотнормирани към предложените промени.

Не е спазено изискването на чл. 77 АПК нормативният акт да бъде приет след обсъждане на становищата, предложенията и възраженията на заинтересованите страни. Изискването на чл. 77 АПК, което е императивно и не допуска отклонение от това правило, може да бъде изпълнено само ако обсъждането на становищата, предложенията и възраженията бъде извършено в мотивите към нормативния акт. Друга правна възможност за изпълнение на изискването на чл. 77 АПК на административния орган в процедурата по издаване на акта не е изрично уредена, но органът не е лишен от правната възможност да изпълни задължението си по чл. 77 АПК отделно от мотивите, в самостоятелно представено в преписката

изложение. При всички случаи правилото на чл. 77 АПК изисква обсъждането да предшества издаването на акта. Нормата на чл. 77 АПК е озаглавена "Ред за издаване". Ето защо нарушението ѝ сочи на нарушение на административнопроизводствените правила по чл. 146, т. 3 АПК. Доколкото правилото на чл. 77 АПК е императивно, неговото нарушение следва да се квалифицира като съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Това нарушение е съществено и поради нарушение на законовия принцип административният орган да упражнява правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо (чл. 6, ал. 1 АПК) и да подложи на преценка всички факти и доводи от значение за случая (чл. 7, ал. 2 АПК). В правната теория същественият характер на нарушение се преценява с оглед на обстоятелството, че когато нарушението не е извършено, издаденият административен акт би бил с друго съдържание по същество или когато страна е била лишена в хода на административното производство от правото на защита.

Видно от съдържанието на изложените към акта мотиви, административният орган изобщо не е пристъпил към обсъждане на възраженията и многобройните предложения, дадени от заинтересованите страни. Тук следва да се отбележи, че оплакванията, на които се основава жалбата на КИИП пред съда против оспорения административен акт (подробно посочени по-горе), са били изложени изцяло в представеното на 15.10.2014 г. възражение, депозирано от КИИП пред административния орган. Нито едно от възраженията не е обсъдено в мотивите или отделно от тях преди издаването на акта.

Следва да се посочи и това, че идентични възражения, свързани с предложената, а впоследствие приета отмяна на глава двадесет и втора, са направени както в становището на жалбоподателя, така и в становището на Камарата на архитектите в България, а също така и в становището на Столичната община - ОП "Софпроект", общ градоустройствен план. Направените забележки и възражения с идентичен характер налагат задължително тяхното обсъждане от административния орган. Това следва както непосредствено от чл. 77 АПК, така и от обстоятелството, че са направени от страни, за които актът създава задължения и те са обвързани от неговото изпълнение, но също и от факта, че това са професионално свързани с материята по инвестиционно проектиране страни, а последното е част от тяхната професионална компетентност.

Що се отнася до твърдяното противоречие с по-високи по степен нормативни актове, настоящият съдебен състав намира оплакването за неоснователно.

С приетите промени на чл. 1 чрез създаване на нова ал. 3 от Наредба № 4 от 2001 г. се въвеждат нови изисквания към задължителните части на инвестиционните проекти, необходими за издаване на разрешение за строеж в отделните фази на проектиране за обектите от четвърта и пета категория, съдържащи се в новоприетото с § 50 приложение № 1 към наредбата. По този начин за всяка от частите се въвежда изискване за становище, освен проекта, изготвен за съответната част. В допълнителните разпоредби на наредбата въведеното понятие няма нормативна дефиниция. В глава първа, въвеждаща нови задължителни части към инвестиционните проекти, обхватът и съдържанието на това понятие като задължителна част към инвестиционните проекти за строежите от четвърта и пета категория не са посочени. В тази връзка основателно се явява оплакването в жалбата, че за гражданите и организациите, за които наредбата създава задължения, изпълнението на това изискване ще стане невъзможно, тъй като основните въпроси за съдържанието на понятието и правните последици от липсата или неяснотата му не са уредени, което ще породи въпроси във връзка с тълкуването, респективно с прилагането му. Доколкото въведеното изискване за становище като задължителен елемент по чл. 1, ал. 3 от наредбата представлява част от съдържанието на инвестиционния проект, органът по чл. 139, ал. 5 ЗУТ не е излязъл извън правомощията си. Същият притежава законово правомощие да издава наредба за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, по тази причина оспорената наредба не е нищожна, а органът не е излязъл извън законовите си правомощия. Нормата на чл. 139 ЗУТ създава законова рамка относно съдържанието на инвестиционния проект, като същият съдържа текстова и графична част. Новосъздаденото задължение за становище следва да се отнесе към текстова част на проекта по чл. 139 ЗУТ, но съдържанието и обхватът на понятието, както се посочи по-горе, не са въведени с приетото изменение, което сочи на липса на обосноваване. Наредбата в тази част, както и в частта, с която се отменя глава двадесет и втора, е незаконосъобразна, тъй като изменението и допълнението ѝ е прието в нарушение за изискването за мотиви и за съответствие с целта на закона.

С оглед изложеното жалбата на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, София, срещу Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, обнародвана в ДВ,

бр. 93 от 2014 г., в частта, с която по § 1 се създава ал. 3 със следното съдържание: "(3) Задължителните части на инвестиционните проекти, необходими за издаване на разрешение за строеж в отделните фази на проектиране за обектите от четвърта и пета категория съгласно Наредба № 1 от 2003 г. за номенклатурата на видовете строежи (ДВ, бр. 72 от 2003 г.), са определени в приложение към наредбата", и свързания с тази разпоредба § 50, с който се създава приложение към чл. 1, ал. 3, както и в частта на § 40, съгласно който глава двадесет и втора "Част проект за организация и изпълнение на строителството" се отменя, се явява основателна и следва да се уважи. Водим от горното, Върховният административен съд на основание чл. 172, ал. 2 АПК

РЕШИ:

Отменя по жалбата на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, София, § 1, § 50 и § 40 от Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти, издадена от министъра на инвестиционното проектиране, обнародвана в ДВ, бр. 93 от 11.11.2014 г., в сила от 12.12.2014 г.

Решението подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването на страните.