

РЕШЕНИЕ

№ 5893

София, 11.05.2017

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в съдебно заседание на шести април две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ПАНАЙОТ ГЕНКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА

ЮЛИЯН КИРОВ

ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

ВЛАДИМИР НИКОЛОВ

при секретар
на прокурора
от съдията

Григоринка Любенова
Мария Бегъмова
ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

по адм. дело № 2577/2017. ▢

и с участието
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 208 и следващите от АПК. Образувано е по касационна жалба на Министъра на регионалното развитие и благоустройство, чрез процесуален представител гл. юрисконсулт Илова против Решение № 640/18.01.2017 г. по административно дело № 1649/2015 година по описа на Върховен административен съд, с което са отменени § 1, § 50 и § 40 от Наредба 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. Твърди се, че решението е неправилно, постановено при нарушаване на материалния закон и е необосновано. От съда се иска да го отмени и да остави в сила атакуваните от Камара инженерите в инвестиционното проектиране разпоредби. Прави се възражение за прекомерност на претендираното за присъждане адвокатското възнаграждение.

Ответникът, в писмени бележки и чрез процесуален представител адв. Александрова в съдебно заседание оспорва жалбата като неоснователна, моли същата да бъде оставена без уважение, а решението да бъде потвърдено като валидно, допустимо и правилно. Претендира присъждането на разноски.

Представителят на Върховна административна прокуратура излага мотивирано становище за неоснователност на жалбата.

Върховен административен съд, в настоящия петчленен състав, намира жалбата за процесуално допустима като подадена в срока по чл. 211 ал. 1 от АПК, от страна участник в първоинстанционното производство, имаща право и интерес от оспорването.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна по следните съображения:

За да постанови оспорения акт, тричленният състав на ВАС е приел, че акта е издаден от компетентен орган, действащ в рамките на правомощията, визирани в чл. 139 ал. 5 от ЗУТ. Формулиран е извод за незаконосъобразност, тъй като е издаден в нарушение на чл. 146, т.2, 3 и 4 от АПК. Към акта не били изложени мотиви, обосноваващи правните действия и волята на административния орган, досежно изменените и допълнени части от Наредбата. Нарушено било изискването за издаване на нормативния административен акт след обсъждане на проекта заедно с представите становища, предложения и възражения. Актът не отговарял на изискванията, визирани в чл. 28 от ЗНА в редакцията му ДВ бр.46/2007 г., тъй като наличните в преписката мотиви не изразявали волята на административния орган за конкретно предприетите промени, тяхната конкретна цел и от какво са наложени същите.

Съобразно разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗАН, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно доклада трябва да съдържат причините, които налагат приемането на акта, целите които се поставят, финансови и други средства необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането, включително и финансовите, ако има такива и анализ за съответни с правото на Европейския съюз. Правилно съдебният състав е приел, че приложените към конкретния проект мотиви не изразяват по ясен и разбираем начин волята на административния орган за исканите промени, тяхната цел и причината, поради която се налагат същите. В мотивите към проекта за Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4/21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти са вписани проблеми, свързани с прилагане на Наредбата в минали години, изразяващи се в затруднения за възложителите да определят кога и на какъв етап и какви точно проекти по съответни специалности да се възложат, както и какъв обем и съдържание те следва да включват за издаване за разрешение за строеж и при изпълнение на СМР. Описани са и проблеми, свързани с разминаване между количествени и качествени параметри за един и същ обект в етапа на договаряне, възлагане и изготвянето на проектната документация и други обстоятелства, които били предпоставка за корупционни практики и злоупотреби, както и за допускане на грешки дори при законосъобразно действие на участниците в строително-инвестиционния процес. Фиксирани са насоките на предлаганите изменения, като е формулирано становище, че предлаганите промени ще допринесат за по голяма прозрачност и предвидимост на процесите в строително-инвестиционния процес с цел намаляване на риска от волни или неволни интерпретации на закона и подзаконовите нормативи и ще спомогнат за по-добра плановост, предвидимост и устойчивост на инвестиционния проект.

Така изложените общи съображения не дават ясна представа доколко предложените изменения ще допринесат за постигане на търсения резултат, доколко всяка от промените е наложителна, приложима ли е на практика и подпомага ли постигането на яснота и конкретика при съобразяване изпълнението на въведените изисквания от страна на органите, които следва да ги имат предвид при осъществяване на възложените им дейности и задачи.

В хода на проведеното обществено обсъждане, Министерта на инвестиционното проектиране е акцентирала върху въвеждането при обявяване на обществени от общинските администрации на допълнителни и натоварващи изисквания поради различното тълкуване на текстовете от наредбата, но не и поради липса на нормативна уредба или необходимост от приемане на промени. Зам. Министърът на инвестиционното проектиране е доразвил отчасти мотивите, приложени към проекта за изменение на Наредбата, но това становище е станало известно единствено и само на

присъствалите на обсъждането.

Запознаването на широк кръг на заинтересовани лица с мотивите на търсените и предлагани от съответния орган промени има за цел да даде възможност за изслушване и вземане предвид на всяко мнение, имащо значение за постигане в максимална степен на целите, към които е насочено изменението в нормативната база. Допуснатото в тази насока ограничение, води до съществено нарушаване на процесуалните правила, а от там и до незаконосъобразност на приетите и оспорени пред съда изменения в Наредбата.

Твърдението за неправилност на заключението на съда, свързано с липса на мотиви и несъответствие с целта на закона относно разпоредбата на § 40 за отмяна на глава 22 от Наредба № 4 от 2001 год. – „Част проект за организация и изпълнение на строителството“ е напълно несъстоятелно. Никъде в мотивите към проекта за изменение на Наредбата или по друг значим за производството начин, не са формулирани мотиви или твърдения за настъпили след 2004 година изменения в нормативната уредба, които да са наложили промяната. Вероятно, такива мотиви за водили лицето формулирало текста на § 40 от Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 4/2001 год., но те не са придобили задължителната по закон публичност.

Дори и да се приеме, че административният орган, макар неясно и неточно е мотивирал необходимостта от предложените изменения в Наредбата, целта към които тези промени са насочени и какво по принцип е наложило тези изменения, то е безспорно, че в хода на административното производство е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, изразяващо се в неспазване на императивно заложеното в чл. 77 от АПК изискване за издаване на подзаконов нормативен акт след обсъждане на проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения.

По делото не се спори, че е проведено обществено обсъждане на предложените промени, за което действие е съставен и нарочен протокол № 2/09.10.2014 г. от заседание на Обществения съвет към Заместник-министър председателя по икономическа политика, Министър на регионалното развитие и Министър на инвестиционното проектиране. Присъствали са 10 представители на МРР и МИП, както и 32 представители на държавни, обществени, неправителствени и браншови организации. В хода на това обсъждане са изложени конкретни становища и са формулирани предложения за редактиране на предложените изменения. Кореспонденция във връзка с предложените промени е водена между заинтересовани субекти и Зам. министър на инвестиционното проектиране и преди датата на проведеното обществено обсъждане. Съюзът на ландшафтните архитекти в качеството си на браншова организация, участваща в инвестиционния процес също е подкрепила предложенията за Наредба № 4 и е предложила конкретни промени в текстовете на Наредбата. Становища са формулирани и от Камарата на архитектите в България. Предложения са внесени от Българска асоциация на архитектите и инженерите – консултанти – БААИК. Съюзът на ландшафтните архитекти и Камарата на архитекти в България са представили в писмен вид становищата си и след провеждане на общественото обсъждане съответно на 14.10.2014 год. и 16.10.2014 год.

С писмо изх. № V-01-1908/28.10.2014 год. до Началниците на кабинетите на всички министерства, Заместник-министър председател по управление на средствата от Европейския съюз, Главния секретар на Министерски съвет и Дирекция „Правна“ на Министерски съвет е изпратена за съгласуване проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4/21.05.2001 год., като в писмо е описано, че проекта е публикуван на сайта на МИП на 02.10.2014 г., обсъден е на заседание на Обществения съвет към Заместник-министър председателя по икономическата политика.

Министър на регионално развитие и Министър на инвестиционните проекти на 09.10.2014 год., като всички предложения получени до 27.10.2014 год. са обобщени и взети под внимание, като тези които са приети са отразени в предложения проект. Становища и предложения по предлаганите промени са представени от Министерство на вътрешните работи, Министерство на околната среда и водите, Министерство на културата, Министъра на земеделието и храните, а без бележки предложеният проект е съгласуван от Министерство на здравеопазването, Министерство на спорта и Министерство на външните работи. С писмо изх. № V-10-502/06.11.2014 год. Главния секретар на Министерство на инвестиционното проектиране е изпратило до „Държавен вестник“ за обнародване Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4 от 2001 за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти. Към писмото е приложена и описаната Наредба, подписана от Министър на инвестиционното проектиране.

Съдът счита, че вписването на едно изречение в придружителното писмо от 28.10.2014 година не удостоверява по какъвто и да е начин извършването на конкретни действия от компетентен административен орган, насочени към съобразяване на предложения за изменения акт с изнесените от заинтересованите лица становища. От така формулираното вписване не става ясно, кои от тези становища са взети в предвид, кои и поради каква причина са игнорирани, поради което същото има единствено и само уведомителен за адресатите му характер, а не становище на задължения по закон орган и компетентните длъжностни лица по направените по проекта надлежно и своевременно забележки и предложения. Следва да се има предвид и обстоятелството, че писмото е изготвено от началник кабинета на Министъра на инвестиционното проектиране и не е ясно кой и кога е обсъждал, взел предвид и вписал или съответно отказал да впише промени в новите текстове от Наредбата.

От особено значение е обстоятелството, че част от министерствата, на които проектът е изпратен за съгласуване са формулирани конкретни и ясни предложения и искания за корекции, както и критики към определени текстове, но липсват данни, че тези значими за производството становища са били взети предвид, преценени и обсъдени. Не напразно законодателят е вменил задължение за вносителя на изменения на нормативен акт да го съобщи на всички, имащи отношение към производството субекти, в това число на всяко едно от Министерствата към Министерски съвет на Р България. Това изискване е гаранция, че цялата система на държавен апарат ще бъде ангажирана с приемането на необходим и законосъобразен нормативен акт, който ще бъде основа за развитие на законосъобразни и гарантиращи запазването на интересите на участниците в производството.

Процедурата по приемане на нормативен административен акт е разписана императивно и в защита на публичния интерес, поради което констатираното нарушение на разписаните от законодателя правила правилно е квалифицирано като съществено, водещо до незаконосъобразност на оспорените пред компетентния съд текстове от Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 4/21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти.

Проради описаното, тричленният състав на Върховен административен съд с постановил правилен и законосъобразен акт, който следва да бъде потвърден.

Предвид изхода на делото искането на жалбоподателя за присъждане на разноски се явява основателно. В открито съдебно заседание, проведено на 06.04.2017 г., ответникът чрез процесуалния си представител е направил възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, поискано в размер на 800 лв. Настоящият съдебен състав намира възражението за неоснователно. С оглед

фактическата и правната сложност на спора, адвокатското възнаграждение е определено в разумен размер, клонящ към минимума на предвиденото, поради което следва да се присъди изцяло.

Воден от горното и на основание чл. 221 ал. 2 предл. първо, Върховният административен съд, петчленен състав на Първа колегия,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 640/18.01.2017 г. по административно дело № 1649/2015 година на тричленен състав на Върховния административен съд, трето отделение.

Осъжда Министерство на регионалното развитие и благоустройството на Р България да заплати на Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране – гр. София с ЕИК 131171235 сумата 800 лева, представляващи направени по делото разноси за адвокатско възнаграждение.

Решението не подлежи на обжалване.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ Панайот Генков

ЧЛЕНОВЕ: /п/ Искра Александрова

/п/ Юлиян Киров

/п/ Владимир Първанов

/п/ Владимир Николов