

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 15928

от 22.11.2019 г.

по адм. д. № 12751 / 2018 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - пето отделение, в съдебно заседание на двадесет и трети октомври две хиляди и деветнадесета година в състав:

Председател: МИЛКА ПАНЧЕВА

Членове: ЙОВКА ДРАЖЕВА

ЕМАНОИЛ МИТЕВ

при секретар Николина Аврамова и с участието на прокурора Георги Христов изслуша докладваното от съдията Йовка Дражева по адм. дело № 12751/2018 г.

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

Образувано е по жалбата на Фондация "Сийдър", представлявана от изпълнителния ѝ директор чрез пълномощник по делото адв. Василев, срещу т. II.5 от Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, утвърдено със Заповед № РД01-0015 от 5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. По изложени в жалбата съображения за незаконосъобразност на Методическото указание в оспорената му част се иска неговата отмяна.

Ответната страна - изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане чрез процесуален представител по делото юрк. Стефанов, ангажира становище за неоснователност на жалбата. Поддържа тезата, че оспореният текст от Методическото указание не представлява нормативен административен акт съгласно чл. 75, ал. 1 от АПК. В допълнение сочи, че същият е законосъобразен и правилен, издаден от компетентен орган, в предвидената от закона форма и по приложението на съответните законови разпоредби. Във връзка с изпълнение на процедурата по чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА) заявява, че не разполага с доказателства за проведена такава. Моли съдът да постанови решение, с което да остави без уважение жалбата на Фондация "Сийдър". Претендира сторените по делото разноски.

Представителят на Върховната административна прокуратура представя мотивирано заключение за допустимост и основателност на жалбата. Излага доводи, че атакуваният текст от

Методическото указание (съставляващ подзаконов нормативен акт съгласно чл. 75, ал. 1 от АПК и съобразно Определение № 16222 от 21.12.2018 г. по адм. дело № 13294/2018 г. по описа на ВАС) е постановен при неизпълнение на императивните правила по чл. 26 и 28 от ЗНА, регламентирани процедурата по приемане на нормативен административен акт. Налице е и неизпълнение на задължението за обнародване на нормативните актове съобразно чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България и чл. 78, ал. 2 от АПК. С това административният орган е допуснал съществени нарушения на административнопроизводствените правила - отменително основание по чл. 146, т. 3 от АПК. Допуснатите нарушения налагат отмяна на оспорените разпоредби като незаконосъобразни.

Върховният административен съд, пето отделение, за да се произнесе, съобрази следното от фактическа и правна страна:

Предмет на оспорване е т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, утвърдено в т. 1 от Заповед № РД01-0015 от 5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. С Определение № 16222 от 21.12.2018 г. по адм. дело № 13294/2018 г. по описа на ВАС, петчленен състав, постановено в производство по реда на чл. 135, ал. 3 от АПК, е прието, че компетентен да се произнесе по жалбата на Фондация "Сийдър" срещу посочения текст е Върховният административен съд, тъй като в оспорената си част Методическото указание има характера на нормативен административен акт. С него се установява правило за поведение, което обвързва правни субекти, които се намират извън подчинението на органа, издал акта, с което пряко и непосредствено се засягат техни права и законни интереси.

Предвид възприетия извод от петчленен състав на ВАС в посоченото определение, постановено по адм. дело № 13294/2018 г., делото е върнато на тричленен състав на пето отделение на ВАС за продължаване на съдопроизводствените действия по жалбата на Фондация "Сийдър".

В изпълнение на горното и след извършена служебна преценка за допустимост на жалбата настоящият тричленен състав установява, че същата е процесуално допустима като подадена срещу нормативен административен акт, за който съгласно чл. 187 от АПК няма ограничение във времето за оспорване, при наличие на пряк и личен интерес от обжалване. С определение от 18.02.2019 г. след преценка на представените от жалбоподателя доказателства съдът приема, че жалбата на Фондация "Сийдър" е подадена от страна с правен интерес, а именно лице, управляващо социална услуга "Център за социална рехабилитация и интеграция" (ЦСРИ) - държавно делегирана дейност. Безспорно установено е, че жалбоподателят се явява доставчик на посочената услуга, до която се отнася материализираното в оспорения текст волеизявление на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. За Фондация "Сийдър" е налице пряк и личен правен интерес от оспорване, предвид създаденото с оспорения текст правило за поведение, което има задължителен характер, както и предвид прякото и непосредствено засягане на доставчиците на услугата ЦСРИ.

Разгледана по същество жалбата е основателна по следните съображения:

По делото е установено, че проект на нормативния акт - Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, заедно с мотивите, съответно доклада към него, не е бил публикуван на [интернет страницата](#) на Агенцията за социално подпомагане (съответната структура, към която принадлежи съставителят и издател на акта), нито на страницата на [Портал за обществени консултации](#), каквото императивно изискване е уредено в разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от ЗНА.

Твърдения в обратната насока не са заявени от процесуалния представител на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. Напротив, в проведеното по делото открито съдебно заседание от 23.10.2019 г. юрк. Стефанов изрично заявява, че не разполага с данни за проведена процедура по чл. 26 и 28 от ЗНА, поради което и не сочи и не представя доказателства в тази насока.

При тези обстоятелства, настоящият състав на Върховния административен съд намира, че при приемане на обжалвания текст от подзаконовия нормативен акт, с който се въвежда конкретно правило за доставчиците на социална услуга ЦСРИ относно отчитането на заетостта на социалната услуга, са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Съгласно императивното правило на чл. 26, ал. 3 от ЗНА преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция (респективно на Портала за обществени консултации) заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 30-дневен срок за предложения и становища по проекта. В конкретния случай това законово изискване не е било спазено, като заинтересованите лица не са могли да представят своите предложения и становища, а още по-малко те да бъдат разгледани, обсъдени и взети предвид, с което е нарушен и редът за издаване на акта, регламентиран в чл. 77 от АПК във връзка с чл. 28, ал. 1 от ЗНА. От страна на ответника не са ангажирани доказателства преди приемането на акта да са били изготвени и мотиви, съответно доклад, с изискуемото съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА съдържание. Посочените разпоредби имат императивен характер и с тях се цели спазване на принципите, посочени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Целта на законодателя е да се осигурят възможности за излагане на тезите на заинтересованите лица и обсъждането им преди приемането на нормативния административен акт с всички произтичащи от това последици.

Изложеното води до извода, че административният орган е допуснал съществено нарушение на административнопроизводствените правила, изразяващо се в неизпълнение на задълженията, вменени му с разпоредбите на чл. 26 и 29 от ЗНА.

Съществено процесуално нарушение е налице винаги, когато нарушаването на определени законоустановени правила е довело до нарушаване на основен принцип на административното производство. В конкретния случай е налице именно тази хипотеза, доколкото е допуснато процесуално нарушение, което пряко рефлектира върху основни принципи и начала на административното производство - законност, равенство, достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост, уредени в чл. 4, 8, 12 и 13 от АПК.

Допуснатите съществени нарушения на императивни правни норми, регламентиращи процедурата по приемане на нормативен административен акт, мотивират извод за реализиране на отменителното основание по чл. 146, т. 3 от АПК спрямо оспорените от Фондация "Сийдър" разпоредби (т. 5 от раздел II) на Методическото указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, утвърдено със Заповед № РД01-0015 от 5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

Настоящата инстанция намира още, че при издаването на оспорената част от Методическото указание е допуснато и съществено нарушение на процедурата по издаването му, водеща до нищожност. Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията, чл. 78, ал. 2 от АПК и чл. 37, ал. 1 от ЗНА нормативните актове се обнародват в "Държавен вестник". По делото няма данни оспорената заповед, с която са утвърдени Методически указания в оспорената част, да е обнародвана, няма и подобни твърдения. Според установената съдебна практика (Решение №

14935 от 2009 г. по адм.д. № 12183/2009 г. по описа на ВАС, Решение № 11225 от 1.08.2013 г. по адм.д. № 49/2013 г. по описа на ВАС, Решение № 5922 от 22.05.2015 г. по адм.д. № 14879/2014 г. на ВАС, Решение № 214 от 9.01.2014 г. по адм.д. № 14791/2013 г. по описа на ВАС и др.) обнародването е елемент от фактическия състав на издаването на нормативния акт, обуславящ неговата валидност. Липсата на този елемент от фактическия състав на издаването на нормативния акт води до опорочаването му до степен на нищожност, тъй като необнародваният нормативен акт създава нежелана от правния ред опасна привидност, че има правно действие и валидно регулира съответните обществени отношения. По изложените съображения настоящият съдебен състав намира жалбата за основателна, а установената нищожност на т. II.5 от Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, утвърдено със Заповед № РД01-0015 от 5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, трябва да бъде обявена. Правните изводи относно наличието на основания за отмяна са в съответствие с чл. 172, ал. 2 от АПК.

Предвид изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, настоящият състав на Върховния административен съд, пето отделение,

РЕШИ:

Обявява нищожността на т. 5 от раздел II на Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му, утвърдено с т. 1 от Заповед № РД01-0015 от 5.01.2018 г. на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

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

Второинстанционно решение: Решение № 10410 от 29.07.2020 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - II колегия, по адм. д. № 2984/2020 г.

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