

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Петчленен състав

РЕШЕНИЕ № 13391

от 07.11.2017 г.

по адм. д. № 9610 / 2017 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 9393 от 14.07.2017 г., постановено от Върховния административен съд, трето отделение, по адм. д. № 2207/2017 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 пети октомври в състав:

Председател: РУМЯНА МОНОВА

Членове: АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
ДИАНА ГЪРБАТОВА
ДОБРИНКА АНДРЕЕВА
ТОДОР ПЕТКОВ

при секретар М.П. и с участието на прокурора М. Б. изслуша докладваното от съдията ДИАНА ГЪРБАТОВА по адм. д. № 9610/2017

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

Образувано е по касационна жалба на Министерския съвет на Република България, подадена чрез упълномощен юрисконсулт И. Г., против решение № 9393 от 14.07.2017 г., постановено от Върховния административен съд, трето отделение, по адм. д. № 2207/2017 г. С касационната жалба и в съдебно заседание чрез юрисконсулт Георгиева се релевират касационни основания по смисъла на чл. 209, т. 3 от АПК - неправилност на съдебния акт. Касационният жалбоподател оспорва изводите на първоинстанционния съд във връзка с характера на установените нарушения на административнопроизводствените правила, като развива тезата, че те не са съществени и в решението е допуснато смесване на производствата по изготвяне на проект за нормативен акт и производството по приемане на нормативен акт, които следва да се

разграничават. Според касатора при изработване на проекта за процесния акт са участвали заинтересованите страни, които са пряко засегнати от него, поради което не са нарушени основните принципи в административното производство. Пзовава се на нормата на чл. 26, ал. 4, изречение второ от Закона за нормативните актове /ЗНА/ и твърди, че в доклада на вносителя на акта са посочени причините за определяне на законоводопустимия по- кратък срок за провеждане на обществено обсъждане. Счита за невярна констатацията в съдебното решение, че не са представени доказателства за публикуване на проекта на акта на Портала за обществени консултации и заявява, че са необосновани изводите на първоинстанционния съд, че при приемане на атакувания акт липсват мотиви, съобразно изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. О. размера на присъдените адвокатски възнаграждения и твърди, че съдът е следвало да уважи възражението за прекомерност на адвокатските възнаграждения, тъй като жалбоподателите са били представлявани от един адвокат. Моли петчленния състав на Върховния административен съд да отмени обжалваното решение и да потвърди § 1, т. 2, т. 4, т. 6 и т. 8 от ПМС № 8 от 13.01.2017 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет и прави възражение за прекомерност на претендираните от ответниците разноски в касационното производство.

Ответниците - Медицински университет - Плевен, Медицински университет "Проф. д-р П. И. Стоянов", Медицински университет - Пловдив и Медицински университет - София, оспорват касационната жалба чрез упълномощен адв. Големинова, която в съдебно заседание и с писмена защита пледира за отхвърляне на касационната жалба като неоснователна и за оставяне в сила първоинстанционното решение. Претендира присъждане на направените по делото разноски.

Заинтересованата страна - министърът на образованието и науката не изразява становище по касационната жалба.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба, защото касаторът не отрича, че в процедурата по приемане на ПМС е допуснато нарушение на чл. 26 и чл. 28, ал. 2 от ЗНА и не може да бъде споделена тезата, че нарушението на тези разпоредби не е съществено, защото дори стриктното им спазване не би довело до друг правен резултат. Според участващия по делото прокурор съдът напълно правилно е приел, че е налице императивна разпоредба, която предвижда обществено обсъждане и след като не е спазена, е налице съществено процесуално нарушение по две причини: първо, защото не може да се знае отнапред по какъв начин едно обществено обсъждане, би могло да повлияе върху съдържанието на нормативния акт и второ - защото с пренебрегване на това императивно правило се нарушават принципите, върху които следва да почива изработването на всеки един нормативен акт, установени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА, а това винаги е съществено нарушение, както правилно е приел първоинстанционният съд.

Като прецени доводите на страните и данните по делото, петчленният състав на Върховния административен съд намира касационната жалба за ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА - подадена от надлежна страна в преклузивния 14-дневен срок, визиран в чл. 211, ал. 1 от АПК.

Разгледана по същество касационната жалба е НЕОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

С обжалваното решение № 9393 от 14.07.2017 г. е отменен § 1, т. 2, т. 4, т. 6 и т. 8 от Постановление № 8 на Министерски съвет от 13.01.2017 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерски съвет, обнародвано в Държавен вестник, брой 7 от 20.01.2017 г.; осъдена е Администрацията на Министерски съвет да заплати на "Медицински университет - Плевен" сумата от 1290 (хиляда двеста и деветдесет) лева разноски по адм. д. № 2207/2017 г. по описа на Върховния административен съд; осъдена е Администрацията на

Министерски съвет да заплати на Медицински университет "Проф. д-р П. И. Стоянов", "Медицински университет - Пловдив" и "Медицински университет - София" сумата от 1250 (хиляда двеста и петдесет) лева разноски по адм. д. № 2207/2017 г. по описа на Върховния административен съд поотделно на всеки от тях. За да достигне до този резултат решаващият състав от трето отделение на Върховния административен съд е приел, че оспорването на ПМС № 8/2017 г. е основателно и същото следва да бъде отменено като акт, издаден при съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Първоинстанционният съд е преценил, че изключението, регламентирано в нормата на § 1а от ДР на ЗНА в случая е принципно неприложимо, както и че при приемането на акта не са проведени каквито и да е обществени обсъждания (консултации), от което е формирал заключение, че е налице цялостно неспазване на правилата на чл. 26 от ЗНА. Освен това е счтено, че въпреки дадените указания с определение от 16.03.2017 г., ответникът не е представил и не е посочил конкретен документ, приложен по делото, от който ще се ползва при доказването наличието на "изключителен случай" по смисъла на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА, с оглед на което са изложени мотиви, че от страна на издателя на процесния акт не е доказано наличието на "изключителен случай" по чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА, като е акцентирано на обстоятелството, че в случая изначално е опорочен опита за провеждане на обществено обсъждане от гледна точка на приложимата норма на чл. 26, ал. 4, изречение първо от ЗНА относно спазването на установения минимален срок от 30 дни. Тричленният състав на Върховния административен съд е приел, че по делото не са представени доказателства, удостоверяващи публикуването на проекта в Портала за обществени консултации, каквото е изискването на разпоредбата на чл. 26, ал. 3, изречение второ от ЗНА, въпреки, че в доклада на МОН се съдържа твърдение, че проектът на процесното ПМС и доклада към него "бяха публикувани ...и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет". Като допълнителен порок в процедурата по приемането на акта, който е самостоятелно основание за отмяна на акта, първостепенният съд е преценил и липсата на пълноценни мотиви към доклада на съставителя на проекта относно обосноваването на причините и обстоятелствата, изискващи промяната в нормативната уредба спрямо процесните професионални направления.

Според настоящия съдебен състав обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно. При постановяването му не са осъществени съществени нарушения, водещи до друг правен резултат и налагащи отмяна на оспорения съдебен акт. Това е така, защото първоинстанционният съд точно е констатирал, че с процесните текстове на § 1, т. 2, т. 4, т. 6 и т. 8 от ПМС № 8 от 13.01.2017 г., е постановено изменение в т. 3, т. 6 и т. 8 от ПМС № 162/2001 г. и се допълва ПМС № 162/2001 г. с новосъздадените т. 12 и т. 13, както следва: С § 1, т. 2 от ПМС № 8/2017 г. се изменя т. 3 от ПМС № 162/2001 г. като професионално направление "Обществено здраве" отпада от изброените направления в т. 3, а за оставащите направления умножителният коефициент към базовия норматив за издръжка на обучението за студент се увеличава от 2,40 на 2,80. С § 1, т. 4 от ПМС № 8/2017 г. се изменя т. 6 от ПМС № 162/2001 г. като професионално направление "Здравни грижи" отпада от изброените направления в т. 6, а за оставащите направления умножителният коефициент към базовия норматив за издръжка на обучението за студент се увеличава от 5,00 на 5,30. С § 1, т. 6 от ПМС № 8/2017 г. се изменя т. 8 от ПМС № 162/2001 г. като умножителният коефициент към базовия норматив за издръжка на обучението за студент от направления "Медицина", "Стоматология" и "Фармация" се намалява от 9,40 на 8,50. С § 1, т. 8 от ПМС № 8/2017 г. се създават нови т. 12 и т. 13 в ПМС № 162/2001 г. като с т. 12 за направление "Обществено здраве" се определя умножителен коефициент от 2,40 към базовия норматив за издръжка на обучението за студент, респ. с т. 13 за направление "Здравни грижи" се определя умножителен коефициент 5,00 към базовия норматив за издръжка

на обучението за студент. Тричленният съдебен състав законосъобразно е определил приложимите в случая норми, като правилно е приложил § 10 от ПЗР на ЗИД на ЗНА, обн. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г., според която разпоредба законът влиза в сила 6 месеца след обнародването му в "Държавен вестник". Съобразен е и § 9 от ПЗР на ЗИД на ЗНА, по силата на който изработените и съгласувани до влизането в сила на този закон проекти на нормативни актове се одобряват и приемат по досегашния ред. Безспорно е установено, че с писмо № 9102-1/03.01.2017 г. на министъра на образованието и науката, проектът за оспореното постановление е изпратен за междуинституционално съгласуване, което означава, че към визираната дата - 03.01.2017 г. и към 04.11.2016 г., съгласуването не е приключило, поради което преценката за законосъобразност на акта, се осъществява съобразно измененията на ЗНА, влезли в сила от 04.11.2016 г. Между страните не е имало спор относно правнорелевантния факт, че проектът на процесния нормативен акт е обявен на интернет страницата на Министерството на образованието и науката /МОН/ на дата 10 януари 2017 г., с указан 14-дневен срок за предложения и становища. В този смисъл са и приетите като доказателства екранни разпечатки от страницата на МОН, от които е видно, че проектът на ПМС, заедно с Доклад с мотиви и Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието е публикуван на 10 януари 2017 г., както и приложеният към преписката Доклад на проекта от вносителя, в който изрично е посочен 14-дневен срок за обществено обсъждане, който срок е мотивиран с приложението на изключението на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА. Настоящият съдебен състав констатира по приложеното към адм. д. № 2207/2017 г. на л. 32, извлечение от интернет страницата на Портала за обществени консултации с дата 11.01.2017 г., че в него също е посочен 14-дневен срок за провеждане на обществени консултации, предвид стартиралата бюджетна година. Вместо да се изчака изтичането на обявеният законен 14-дневен срок за обществено обсъждане, който е изрично регламентиран в нормата на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА, с писмо № 0103-4 от 10.01.2017 г. главният секретар на МОН, е внесъл проекта на постановлението за включване в дневния ред на МС, което е извършено едновременно с началото на обществените обсъждания, започнали на 10.01.2017 г., които е следвало да приключат на дата 24.01.2017 г. От текста на приетия като доказателство Протокол № 3 от 11.01.2017 г. от проведено заседание на МС се установява по безспорен начин, че в т. 15 от него е отразено, че гореописаният проект е разгледан на същата дата и е гласуван и приет на 11.01.2017 г., тоест на следващия ден след внасянето му в МС и след публикуването на проекта за обществено обсъждане на интернет страницата на МОН и на същата дата, когато е публикуван на интернет страницата на Портала за обществени консултации. От тук първоинстанционният съд е извел верен извод, че проектът за ПМС е приет без проведено обществено обсъждане на проекта със заинтересованите лица, което означава, че жалбоподателите са били лишени от правото им на участие в производството по издаване на акта, което обезсмисля изцяло действията по публикуване на проекта за процесното ПМС на интернет страницата на МОН на 10.01.2017 г. и на Портала за обществени консултации на 11.01.2017 г., което първоинстанционният съд правилно е определил като съществено нарушение на административнопроизводствените правила, изискващи отмяна на атакувания подзаконен нормативен акт. Не може да се възприеме становището на касационния жалбоподател, че установеното нарушение не е съществено, защото смисълът на нормата на чл. 26 от ЗНА е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси, като чрез публикуването на проекта на акта и спазването на законните срокове, визирани в чл. 26, ал. 4 от ЗНА се постига реално прилагане на принципите за откритост и съгласуваност, регламентирани в чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Следва да се има предвид обстоятелството, че поради приемането на процесното ПМС на следващия ден след публикуването на проекта за него, се е достигнало и до неизпълнение на

процедурата по чл. 26, ал. 5 от ЗНА, изискваща след приключването на обществените консултации и изтичането на законовоопределения срок за постъпване на становища и предложения, но преди издаването на акта, съставителят на проекта да публикува справка на интернет страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. В конкретната хипотеза обаче поради липсата на каквито и да е обществени консултации, осъществени в законния 14-дневен срок по чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА, изискуемата справка, визирана в чл. 26, ал. 5 от ЗНА също не е публикувана нито на Портала за обществени консултации, нито на интернет страницата на МОН. Ето защо петчленният съдебен състав споделя становището на първостепенния съд, че нарушенията на императивните изисквания на чл. 26, ал. 1 - ал. 5 от ЗНА са винаги съществени по своя характер, защото законодателят е преценил, че с тях се осъществява правото на участие на заинтересованите лица, чието упражняване винаги би могло да доведе до друг изход от провежданото административно производство след изслушването и възприемане на постъпилите предложения и становища. В касационната жалба се твърди, че оспорващите не са били лишени от възможност да участват в общественото обсъждане, тъй като през м. август 2017 г. МОН е изпратило писмо до председателя на съвета на ректорите на висшите училища в Република България да определи представители за участие в работна група по подготовка на проекта и такива са били определени с негово писмо от 31.08.2017 г. В случая няма никакви данни някой от първоинстанционните жалбоподатели да е определен за участие и реално да е участвал при подготовката на проекта за процесното ПМС. От съществено значение е това, че разпоредбите на чл. 26, ал. 2 - ал. 5 от ЗНА изискват провеждане на обществени консултации в периода след обявяване на подготвения проект за нормативен акт, като законовите срокове за представяне на становища и предложения текат от датата на обявяване на проекта на интернет страницата на Портала за обществени консултации, с оглед на което евентуалното участие на оспорващите в работна група по подготовка на проекта е ирелевантно към изпълнението на императивните изисквания на чл. 26 от ЗНА. Касационният жалбоподател развива тезата, че първоинстанционният съд е допуснал смесване на производствата по изготвяне на проект за нормативен акт и производството по приемане на нормативен акт, които следва да се разграничават. Действително разпоредбите на чл. 26, както и чл. 28 от ЗНА се намират в Глава трета от ЗНА, озаглавена "Изработване на нормативни актове", но настоящият съдебен състав счита, че съдържащите се в тази глава норми регламентират цялостния процес по приемане на нормативния акт, защото чл. 26, ал. 5 и чл. 28, ал. 1 от ЗНА ползват понятието "приемане". От тук следва обоснованият извод, че се касае за единна процедура, която се разглежда като сложен фактически състав, включващ последователно осъществявани компоненти по изработване на проекта, обявяването му за обществени консултации, спазване на законовите срокове за провеждане на тези консултации, внасянето му за разглеждане в МС и обсъждането му и съответно гласуването му на заседание на МС. Касационният жалбоподател заявява, че в мотивите на обжалваното решение погрешно е счетено, че проектът за процесното ПМС изобщо не е публикуван на Портала за обществени консултации. Петчленният касационен съдебен състав констатира, че от приложеното на л. 32 от адм. д. № 2207/2017 г. извлечение от интернет страницата на Портала за обществени консултации, е видно, че на 11.01.2017 г. е публикуван проектът за процесното ПМС за изменение и допълнение на ПМС № 162 от 2001 г. Този факт не се отразява на законосъобразността на обжалваното съдебно решение, доколкото изискуемата публикация е извършена на датата на гласуване на нормативния акт - 11.01.2017 г. при пълно игнориране на 14-дневния срок за обществени консултации, посочен в чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА. Относно позоваването на касационния жалбоподател на нормата на § 1а, от ДР на ЗНА, с която са предвидени изключения за приложението на изискванията на Глава трета от

ЗНА, първоинстанционният съд правилно е преценил, че нито видът на акта, нито предметния му обхват - определяне на норми за издръжка на студент, съответстват на визираната специална разпоредба. От определящо значение в случая е обстоятелството, че в процесното ПМС не се съдържа норма, регламентираща, че постановлението се приема на основание или в изпълнение на държавния бюджет. В случая е безспорно, че МС и МОН не се позовават към 10.01.2017 г. - датата на внасяне на проекта в МС, или към 11.01.2017 г. - датата на гласуване на проекта, на приложението на § 1а от ДР на ЗНА. Точно в обратния смисъл е изразеното становище от страна на министъра на финансите с вх. № 0201-11/10.01.2017 г. при МОН, в което министърът на финансите се е противопоставил на разширяването на обхвата на изключенията по § 1а от ДР на ЗНА, което според него не кореспондира с поставените от законодателя цели. В същия смисъл са и становищата на Администрацията на МС по изпратения им за съгласуване проект на ПМС, с които "Дирекция "Правна" към МС изрично е заявила, че изключението по § 1а, т. 1 от ДР на ЗНА е неприложимо, а дирекция "Модернизация на администрацията" към МС в становището си от 11.01.2017 г. е дала указание да се проведат задължителните съгласно ЗНА обществени консултации и да се коригира доклада на вносителя, в частта, в която е посочено, че нормативният акт попада в обхвата на § 1а, т. 1 от ДР на ЗНА. С. да се съобрази и това, че в публикациите на интернет страниците на МОН от 10.01.2017 г. и на Портала за обществени консултации от 11.01.2017 г., както и в доклада на вносителя на проекта за ПМС изрично е посочен 14 - дневен срок за провеждане на обществени консултации, който факт изключва приложението на § 1а, т. 1 от ДР на ЗНА и изисква стриктно спазване на процедурата, регламентирана в чл. 26 от ЗНА.

С касационната жалба е релевирано оплакване против изводите на първоинстанционния съд за липса на конкретни и относими мотиви, съответстващи на изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Настоящият съдебен състав счита така развитото възражение за неоснователно, защото от съдържанието на приложения по делото Доклад на МОН се установява, че като причини за изменението и допълнението на ПМС № 162 от 2001 г. е вписано постигнато на общо съгласие относно необходимостта от корекция на съотношенията в нормативите между професионалните направления и конкретни по заложените в проекта промени. Вносителят е посочил, че с предложените промени продължава политиката, заложена в Стратегията за развитие на висшето образование за концентриране на финансирането в професионални направления и висшите училища, получили по-висока оценка за качество и съответствие с потребностите на пазара на труда, реструктуриране към професионални направления, за които се очаква бъдещ недостиг от кадри на пазара на труда, и насърчаване на професионалната оптимизация. Така формулираните мотиви правилно са счетени от първоинстанционния съд за липса на пълноценни мотиви, защото атакуваното ПМС № 8/2017 г. е нормативен акт, чрез който се променят умножителните коефициенти относно множество професионални направления, а в случая докладът на МОН не посочва кои са конкретните факти, наложили намаляването на умножителните коефициенти към издръжката за студентите от направления "Медицина", "Стоматология" и "Фармация" и запазването на тези коефициенти към издръжката за студентите от направления "Обществено здраве" и "Здравни услуги", но извеждането им в отделни точки - т. 12 и т. 13. В мотивите на обжалваното решение точно е констатирано, че издателят на оспорения нормативен акт не твърди и не представя доказателства за отношението на гореописаните направления спрямо настъпили промени в пазара на труда, кадрова обезпеченост или други проблеми, които да са относими към професионалната им оптимизация. От съществено значение е обстоятелството, че дори не са представени доказателства за резултатите от работата на формираната работна група по силата на заповед № РД 09-1320/08.09.2016 г. на МОН. При тези данни тричленният съдебен състав е формирал законосъобразно заключение за наличието на бланкетни и лишени от

конкретика позовавания, съдържащи се в доклада на вносителя, които не съставляват ясно и обосновано посочване на причините, които налагат приемането на акта, целите, които се поставят с промяната в нормативната уредба, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането и анализ за съответствието с правото на ЕС. Констатираното нарушение отново е съществено по характер, защото липсата на изискуемите конкретни мотиви се отразява на правата на адресатите на процесния акт, които не могат да ангажират и да формират информирана и критична позиция по проекта му, както и възпрепятства съда да осъществи пълноценен контрол за спазването на принципа за субсидиарност и съответствие на акта със закона, чието цели следва да обезпечи. Ето защо настоящият съдебен състав счита, че атакуваният подзаконов административен нормативен акт правилно е отменен, тъй като е издаден при съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Неоснователно е възражението на касационния жалбоподател против размера на присъдените адвокатски възнаграждения - по 1200 лв. на всеки оспорващ, който размер изцяло съответства на сложността на правния спор. Обстоятелството, че в случая всички първоинстанционни жалбоподатели са представлявани от един адвокат не налага приложение на нормата на чл. 78, ал. 5 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че обжалваното решение не страда от инвокираните с касационната жалба пороци - отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК, което налага отхвърлянето ѝ.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 4 от АПК във връзка с чл. 196 от АПК, касационният жалбоподател следва да заплати на ответниците по касационната жалба по 1200 лв. договорено и внесено адвокатско възнаграждение. Без правно основание е твърдението на касатора за прекомерност на адвокатските възнаграждения, тъй като горепосоченият размер изцяло съответства на действителната фактическа и правна сложност на касационното дело.

На основание на горното и на чл. 221, ал. 2, предложение първо от АПК, Върховният административен съд, петчленен състав - I колегия,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА РЕШЕНИЕ № 9393 от 14.07.2017 г., постановено от Върховния административен съд, трето отделение, по адм. д. № 2207/2017 г.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерски съвет да заплати на "Медицински университет - Плевен" с Булстат 000405689, направените по делото разноски, представляващи адвокатско възнаграждение в размер на 1200 (хиляда двеста) лева.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерски съвет да заплати на Медицински университет "Проф. д-р П. И. Стоянов" с Булстат 000083633, направените по делото разноски, представляващи адвокатско възнаграждение в размер на 1200 (хиляда двеста) лева.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерски съвет да заплати на "Медицински университет - Пловдив" с Булстат 000455471, направените по делото разноски, представляващи адвокатско възнаграждение в размер на 1200 (хиляда двеста) лева.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерски съвет да заплати на "Медицински университет - София" с Булстат 831385737, направените по делото разноски, представляващи адвокатско възнаграждение в размер на 1200 (хиляда двеста) лева.

РЕШЕНИЕТО е окончателно.

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