

РЕШЕНИЕ

№ 8864

София, 27.07.2021

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в съдебно заседание на тринадесети май в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИНА ХРИСТОВА

ТАНЯ КУЦАРОВА

СВЕТЛАНА БОРИСОВА

ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

при секретар
на прокурора
от съдията
по адм. дело №

Светла Панева
Даниела Божкова
ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ
3773/2021

и с участието
изслуша докладваното

Производството се развива по реда на чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационни жалби на Е. Василева от гр. Варна, "Овърсийз – Хоризонт" АД гр. Варна, "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД гр. Варна и "Варна пропърти" ЕООД гр. София срещу решение № 15614 от 16 декември 2020 г., постановено по адм. дело № 8088/2020 г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение.

В жалбите се излагат съображения за неправилност на съдебния акт и се твърди наличие на касационните основания по чл. 209, т.3 от АПК, които обуславят неговата отмяна – нарушение на материалния закон, съществено нарушение на съдопроизводствените правила и необоснованост. По същество касационните жалбоподатели молят съдът да отмени решението на тричленния състав и да прогласи оспорената заповед № 4966/27.11.2019 г. на кмета на Община Варна за нищожна, а в условията на евентуалност да я отмени като незаконосъобразна.

Ответникът – Община Варна намира оспореното решение за законосъобразно, правилно и обосновано. От съда се иска касационните жалби да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационните жалби.

Производството пред първоинстанционният съд е образувано по жалби на "Овърсийз – Хоризонт" АД гр. Варна, "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД гр. Варна, Е. Василева от гр. Варна и „ВАРНА ПРОПЪРТИ“ ЕООД гр. София, срещу заповед № 4966/27.11.2019 г. на кмета на Община Варна, с която е одобрен окончателен проект за актуализация на „Генерален план за организация на движението на територията на Община Варна“. С оспореното пред настоящата съдебна инстанция решение № 15614 от 16 декември 2020 г., постановено по

адм. дело № 8088/2020 г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение, жалбите са оставени без уважение.

За да отхвърли оспорването, тричленният състав е приел, че оспорената Заповед № 4966/27.11.2019 г. е издадена в писмена форма от компетентен орган – кмета на община, овластен по силата на чл.15 от Наредба № 1 от 17.01.2001г. за организиране на движението по пътищата, в който е предвидено, че „Окончателният проект на ГПОД се одобрява от кмета на съответната община (район)“, при липса на противоречие с материалноправните разпоредби, обусловили предпоставките за издаването ѝ, по Наредба № 1 от 17.01.2001 г. за организиране на движението по пътищата, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството на основание чл. 3, ал. 4 от Закона за движение по пътищата (обн., ДВ, бр. 13 от 10.02.2001 г., доп., бр. 20 от 8.03.2019 г.) и в съответствие с основните принципи и целта на закона. Тричленният състав е намерил, че са спазени и административнопроизводствените правила по издаването ѝ, като е изходил от разбирането си, че по своя правен характер оспорената заповед представлява общ административен акт.

Касационните жалби на Е. Василева от гр. Варна, "Овърсийз – Хоризонт" АД гр. Варна, "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД гр Варна и "Варна пропърти" ЕООД гр. София са процесуално допустими като подадени в срока по чл. 211, ал.1 от АПК, от надлежна страна съгласно чл. 210, ал. 1 от АПК и срещу подлежащ на касационен контрол съдебен акт.

След като ги разгледа по същество, Върховният административен съд ги намери за основателни по следните съображения:

Административно дело № 8088/2020 г. е образувано след Определение № 10483 от 29.07.2020 г. по адм. д. №6861/2020 г. на ВАС, петчленен състав, с което по реда на чл.135, ал.3, пр. второ от АПК е постановено, че компетентен да се произнесе по жалбите на "Овърсийз – Хоризонт" АД, "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД и Е. Василева, подадени срещу заповед № 4966/27.11.2019 г. на кмета на Община Варна е тричленен състав на Върховния административен съд и делото е изпратено за разглеждане на тричленен състав на ВАС по подсъдност. Петчленният състав е приел, че разрешението на спора за подсъдност между Върховния административен съд и Административен съд Варна, се обуславя от определянето на характера на оспорената заповед, а именно дали последната представлява общ или нормативен административен акт. В тази връзка петчленният състав е приел, че с оглед на своето съдържание, характер и правни последици, оспорената заповед представлява нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК. Изтъкнал е, че с обжалваната заповед е регламентиран начинът на преминаване през част от територията на град Варна посредством пътни превозни средства, или адресати на същата могат да бъдат както неопределен, така и неограничен кръг от лица, с оглед правото на гражданите на свободно придвижване на територията на страната. Отбелязал е, че независимо, от обстоятелството, че Генералният план за организация на движението се изработва със срок на валидност до 5 години, съгласно чл. 9, ал. 3 от Наредба № 1 от 2001 г. за организиране на движението по пътищата, въведените с него правила за организация на движението, имат многократно правно действие, тъй като чрез въведените ограничения и забрани за преминаване през процесната територия с пътни превозни средства, важащи за продължителен период от време, се налага трайно и повтарящо се поведение, което следва да се спазва от неограничен брой лица.

Настоящият петчленен състав счита, че при произнасянето си съдът е следвало да се съобрази със формулираните изводи от правно естество в мотивите на Определение № 10483 от 29.07.2020 г. по адм. д. №6861/2020 г. на ВАС относно характера на

процесния административен акт. Действително с със съдебния акт е определена компетентността за разглеждане на производството, но този правен резултат е в пряка и непосредствена зависимост от становището на съдебния състав за характера на оспорения административен акт. Налице е влязло в законна сила определение на петчленен състав на ВАС, с което са определени параметрите на производството, свързани с подсъдността, респективно с приложимите процесуално правни норми при водене на съдебното производство, а от там и на предмета на проверка – спазване на предвидената от законодателя процедура при приемане на заповедта на административния орган, квалифицирано от съда като подзаконов нормативен акт. Като не се е съобразил с даденото в определението тълкуване за реда и начина на провеждане на административното производство по издаване на процесната заповед, а е изследвал спазването на административнопроизводствените правила, относими към издаването на общ административен акт, първоинстанционният съд е постановил неправилно решение, което следва да бъде отменено.

Предвид факта, че в първоинстанционното производство не са допуснати съществени нарушения на съдопроизводствените правила и не се налага установяването на факти, за които събирането на писмени доказателства не е достатъчно, настоящият състав следва да се произнесе по същество.

Оспореният акт е издаден от компетентен орган – кмета на Община Варна. Кметът на общината е органът, с оглед на чл. 19, ал. 1, т. 2 във вр. с ал. 2, т. 5 от ЗП във вр. с чл. 3, ал. 1 от ЗДвП, компетентен да организира движението, т.е. да установи задължителните правила за поведение, които организират движението по пътищата на общината, относими за неопределен и неограничен брой адресати – всеки, който ползва пътищата за обществено ползване на територията на общината, и са с многократно правно действие. Въвеждането на съответните правила за движението по пътищата съгласно чл. 6 от Наредба № 1 от 2001 г. за организиране на движението по пътищата изисква изготвянето на генерален план за организация на движението в населените места и проект на организация на движението извън границите на населените места. Одобрените от кмета на общината, на основание чл. 15 и 17, т. 3 от Наредба № 1 от 2001 г. за организиране на движението по пътищата, генерален план за организация на движението и проект за организация на движението са правното основание за въвеждане на съответните правила за движението, като се предполага че чрез тях се осигурява исканата от чл. 3, ал. 1 от ЗДвП цел за бързо и сигурно придвижване, за опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване /в този смисъл решение № 9317/13.07.2020 по адм. дело № 14818/2019 г./.

Настоящият съдебен състав счита, че при провеждане на процедурата по издаване на оспорения пред съда административен акт са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, водещи като резултат и до неговата материална незаконосъобразност.

Не е спорно между страните, че производството по издаване на административния акт е проведено по реда на чл. 65 и следващите от АПК. В този смисъл е била ясна волята на административния орган да издаде акт с еднократно правно действие, който би засегнал интересите на неопределен, но ограничен и в този смисъл определяем кръг адресати. Именно в това се състои и допуснатото от органа съществено нарушение, тъй като производството е следвало да бъде проведено по реда на чл. 75 и следващите от АПК и Закона за нормативните актове.

В този смисъл процедурата по изработване, приемане и обнародване на нормативни административни актове е уредена в глава трета „Изработване на проекти на нормативни актове“ на Закона за нормативните актове /ЗНА/, прилагана субсидиарно

на основание чл. 80 от АПК. Според чл. 26, ал.1 от ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. 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 заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най - малко 30 - дневен срок за предложения и становища по проекта. След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения. Разпоредбата на чл. 28 ЗНА урежда специфични изисквания и към мотивите на нормативните актове. Мотивите следва да съдържат причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Нормата е императивна и неспазването ѝ води до извод за незаконосъобразност на приетия нормативен акт. Нормата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА изрично предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, според посочените изисквания, не се обсъжда от компетентния орган. С оглед многократното правно действие по отношение неограничен кръг лица, Законът за нормативните актове е въвел по-висок стандарт на обосноваване по отношение на проектите на нормативните актове в сравнение с изискванията към приемането на общи административни актове.

В процедурата по издаването на процесната заповед е извършено публикуване на обявление на проекта на административния акт на интернет страницата на общината, адресирано до неограничен кръг лица, в което е дадена възможност за представяне на писмени предложения и възражения в срок, съответстващ на минимално изискуемия съгласно Закона за нормативните актове, но няма данни по преписката за публикуване на обосновката на неприетите предложения, така както изисква чл. 26, ал. 5 от ЗНА. В мотивите на заповедта, както и в мотивите към публикуваното уведомление за проекта са причините, които налагат приемането, са очертани общо, не са обявени целите, които се поставят, нито се съдържа анализ на очакваните резултати от прилагането. Наличието на адекватни мотиви е от значение за проверката дали са спазени нормите на административното регулиране, с оглед изпълнението на целите на закона и зачитане на правата и интересите на заинтересованите лица. Липсата на надлежна обосновка по смисъла на чл. 28, ал. 2 ЗНА пречатства съдебния контрол по същество на съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалноправните норми и води до неговата незаконосъобразност.

С оглед изложеното, обжалваното съдебно решение е неправилно и следва да бъде отменено. Вместо него следва да бъде постановено друго за отмяна на заповедта № 4966/27.11.2019 г. на кмета на Община Варна, с която е одобрен окончателен проект за актуализация на „Генерален план за организация на движението на територията на Община Варна“.

Предвид изхода на спора пред касационната инстанция, настоящият съдебен състав следва да се произнесе и по направените искания от страните за присъждане на разноски в касационното производство.

Е. Василева е претендирала разноски в размер на 1570 лв., представляващи 1500 лв. за адвокатско възнаграждение и 70лв държавна такса.

"Овърсийз – Хоризонт" АД е претендирало разноски в размер на 370 лв. за заплатена държавна такса.

"Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД е претендирало разноски в размер на 370 лв. за заплатена държавна такса.

„Варна пропърти“ ЕООД е претендирало разноски в размер на 1420 лв., представляващи 1000 лв. за адвокатско възнаграждение и 420 лв. за държавни такси.

Настоящият съдебен състав счита, че разноски за касационната инстанция се дължат по следния начин:

На Е. Василева се дължат разноски за осъществената защита в касационното производство. Предвид направеното възражение за прекомерност от страна на процесуалния представител на кмета на Община Варна, съдът като взе предвид действителната фактическа и правна сложност на делото и характера на касационното производство, приема, че претендираният размер разноски за адвокатско възнаграждение не е прекомерно завишен, поради което Община Варна следва да бъде осъдена да заплати на Е. Василева разноски в размер на 1570 лв.

На "Овърсийз – Хоризонт" АД се дължат разноски в размер на 370 лв. за заплатена държавна такса.

На "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД се дължат разноски в размер на 370 лв. за заплатена държавна такса.

На „Варна пропърти“ ЕООД се дължат разноски за осъществената защита в касационното производство. Предвид направеното възражение за прекомерност от страна на процесуалния представител на кмета на Община Варна, съдът като взе предвид действителната фактическа и правна сложност на делото и характера на касационното производство, приема, че претендираният размер разноски за адвокатско възнаграждение не е прекомерно завишен, поради което Община Варна следва да бъде осъдена да заплати на „Варна пропърти“ ЕООД разноски в размер на 1420 лв.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2, предл. второ и чл. 222, ал. 1 от АПК, Върховният административен съд, петчленен състав на Първа колегия,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 15614 от 16 декември 2020 г., постановено по адм. дело № 8088/2020 г. по описа на Върховния административен съд, четвърто отделение, като вместо него ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ Заповед № 4966/27.11.2019 г. на кмета на Община Варна.

ОСЪЖДА Община Варна да заплати на Е. Василева разноски в размер на 1570 /хиляда петстотин и седемдесет/ лв. за адвокатско възнаграждение и заплатени държавна такса.

ОСЪЖДА Община Варна да заплати на "Овърсийз – Хоризонт" АД разноски в размер на 370 /триста и седемдесет/ лв. за заплатена държавна такса.

ОСЪЖДА Община Варна да заплати на "Медицински център за специализирана извънболнична помощ Асклепий" ООД разноски в размер на 370 /триста и седемдесет/ лв. за заплатена държавна такса.

ОСЪЖДА Община Варна да заплати на „Варна пропърти“ ЕООД разноси в размер на 1420 /хиляда четиристотин и двадесет/ лв. за адвокатско възнаграждение и заплатени държавна такса.

РЕШЕНИЕТО е окончателно.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Георги Чолаков

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Галина Христова

/п/ Таня Куцарова

/п/ Светлана Борисова

/п/ Владимир Първанов