

РЕШЕНИЕ

№ 6803

София, 31.05.2017

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Второ отделение, в съдебно заседание на десети май в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛЯ КОСТОВА

ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИНА СОЛАКОВА

ЕМИЛИЯ КАБУРОВА

при секретар
на прокурора

Михаела Петрова
Камелия Николова

и с участието
изслуша
докладваното

от съдията ЕМИЛИЯ КАБУРОВА
по адм. дело № 10952/2016. 📄

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

Образувано е по два броя жалби, подадени от [фирма], [населено място], представлявано от управителя - З. К. П., чрез пълномощника му - адв.Р. и от [фирма], [населено място], представлявано от управителя - П. Г. П., чрез пълномощника му - адв.Р., двете, против Наредба №6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, издадена от министъра на образованието и науката / обн. Д.в. бр.94 от 04.12.2015 г., в сила от 14.12.2015 г./ . И двете жалби съдържат искане за отмяна на Наредбата като цяло, евентуално за частична отмяна на Глава Трета от нея, отнасяща се до процедурата за оценяване и одобряване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти, като незаконосъобразна.

Поддържаните и от двете дружества оплаквания са за съществени нарушения на административнопроизводствените правила, установени в чл.26, ал.1 и 2, чл.28, ал.1-3 ЗНА и чл.77 АПК, както и за нарушение на материалния закон и целта му, съставляващи основания за отмяна на оспорената Наредба по чл.146, т.3, 4 и 5 АПК. Правят искане за присъждане на разноски, съгласно представени списъци на разноските. Ответникът - министъра на образованието и науката, чрез процесуалния му представител - юрисконсулт Г., оспорва жалбите като неоснователни, по съображения подробно изложени в писмени бележки, които представя.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава заключение за частична недопустимост на подадените жалби, по

отношение на онези разпоредби от оспорената Наредба, които са изменени с приетата Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала / Д.в. бр.94/2015 г./, издадена от министъра на образованието и науката / обн. Д.в. бр.33 от 25.04.2017 г., в сила от 25.04.2017 г./, на основание чл.159, т.1 и т.4 АПК, както и за прекратяване на производството в тази част. По отношение на останалата част от оспорената Наредба, която не е изменена, заключението е, че жалбите са допустими и основателни, поради съществено нарушение на административнопроизводствените правила - чл.26 и чл.28, ал.2 ЗНА, обуславящи нейната незаконосъобразност.

Върховният административен съд, второ отделение, при служебно извършената преценка за допустимост на жалбите, намира същите за процесуално недопустими, по отношение на оспорената Наредба в частта ѝ, с която същата е изменена и допълнена с приемането на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала / Д.в. бр.94 от 2015 г./, издадена от министъра на образованието и науката /обн. Д.в. бр.33 от 25.04.2017 г., в сила от 25.04.2017 г./, на основание чл.159, т.1 и т.4 АПК, по следните съображения:

Към момента на подаване на двете жалби, въз основа на които е образувано настоящето производство - 14.09.2016 г. и 20.09.2016 г., оспорените норми на Наредбата са били част от действащото право, но към датата на приключване на устните съзтезания пред Върховния административен съд - 10.05.2017 г., част от тези норми на оспорената Наредба не са вече такава част от действащото право, поради тяхното изменение и допълнение. Това е станало с издаването на друг, последващ административен нормативен акт - Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала / Д.в. бр.94 от 2015 г./, издадена от министъра на образованието и науката - обн. Д.в. бр.33 от 25.04.2017 г., в сила от същата дата. Последващият административен нормативен акт регулира същите административни правоотношения, поради което част от оспорената Наредба, чиито разпоредби са засегнати от последващата Наредба за изменението и допълнението ѝ, вече не са част от действащото право. Поради това подадените жалби срещу тези разпоредби от Наредбата са без предмет и отпаднал правен интерес от съдебна защита, защото липсва непосредствено засягане на субективни права, регулирани от изменения нормативен акт. Засягането на правата и законните интереси от действието на оспорените, но изменени разпоредби е преустановено с приемането на последващия подзаконов административен акт. Поради това за двете търговски дружества, като оспорващи, след влизане в сила на Наредбата за изменение и

допълнение на оспорената Наредба № 6/2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, липсва частично предмет и правен интерес от продължаване на съдебното производство по настоящето дело спрямо разпоредбите - предмет на изменената Наредба. Ако те твърдят засягане на права, следва да оспорят новите разпоредби.

С оглед изложеното жалбите на двете дружества срещу разпоредбите на: чл.25, ал.1, т.2, б."в" и ал.2 ; чл.33, ал.3 ; чл.34, ал.2, т.2; чл.37, т.7, б."а" и "д", т.8 и т.9; чл.41; чл.44, ал.2, т.2; чл.45, ал.1, т.2, б."а", "б" и "в"; чл.48, ал.2; чл.50, ал.2 и ал.3; чл.52, ал.2; чл.67, ал.3; чл.71, ал.1, т.2, б."а", "б" и "в"; чл.74, ал.2; и §1 от ДР, всички от оспорената Наредба №6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала / обн.Д.в.бр.94 от 04.12.2015 г., в сила от 14.12.2015 г./, както и Приложение №1 към чл.45, ал.1, т.1 и Приложение №2 към чл.71, ал.1, т.1 от същата Наредба, следва да се оставят без разглеждане като недопустими, а производството по делото в тази част следва да се прекрати.

Предмет на производството остава останалата част от оспорената Наредба, чиито разпоредби не са предмет на изменената Наредба, обн.Д.в. бр.33 от 25.04.2017 г., в сила от същата дата. Спрямо тази част жалбите на двете дружества са процесуално допустими, като подадени от търговски дружества с установен правен интерес. Същите са с регистриран предмет на дейност по ТЗ издателска дейност и като такива са длъжни да спазват реда предвиден от оспорената Наредба, свързан с издаване на познавателни книжки, учебници и учебни помагала, което е достатъчно за да се приеме, че правата им са пряко засегнати от нейни разпоредби.

Разгледани по същество жалбите са основателни.

От фактическа страна е установено, че със заповед № РД-09-1060/07.08.2015 г. на министъра на образованието и науката е определена работна група за изготвяне на проект на наредба за държавен образователен стандарт /ДОС/ за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала. На 22.10.2015 г. зам.министъра на образованието и науката представил на министъра Доклад относно работен вариант на проект на Наредба за приемане на ДОС за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала. На 26.11.2015 г. зам.министъра на образованието представил на министъра проект на Наредба за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, изготвен на основание законова делегация по чл.22, ал.3, вр.с чл.22, ал.2, т.13 от Закона за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/, които разпоредби от закона на основание §60 ПЗР ЗПУО влизат в сила от 13.11.2015 г. Посочено е, че при изготвяне на проекта са отразени постъпилите до 09.11.2015 г. основателни бележки от управители на търговски дружества, училища, учители, научни работници, след

обнародване на електронната страница на МОН за обществено обсъждане проекта на Наредбата. Към доклада до министъра е приложена Справка за отразяване на посочените становища по проекта. По искане на съда по делото е приета като доказателство административната преписка по издаване на оспорения подзаконов нормативен административен акт, към която се намират описаните по-горе заповед, 2 бр. доклада, Справка за получени становища, както и копия от тези становища - 6 бр. В нея липсват доказателства за датата на публикуване на проекта и на мотивите, съответно доклада към него, на интернет страницата на МОН. Данни за публикуването се установяват от приложените към жалбите копия от интернет страницата на МОН, с дата 09.09.2016 г., от която е видно, че проекта на оспорената Наредба е публикуван, но без данни за датата на която е извършено публикуването. Публикацията съдържа само текста на проекта за наредба и съобщение, че бележки, становища и предложения по него могат да се изпращат на посочен електронен адрес, до 09.11.2015 г. включително.

Наредбата е обнародвана в Д.в. бр.94 от 04.12.2015 г., в сила от 14.12.2015 г.

Въз основа на установената по делото фактическа обстановка съдът приема, че оспорената Наредба, в допустимата ѝ част, се явява валиден нормативен административен акт - издаден от компетентен орган, в изпълнение на законова делегация по чл.22, ал.3, вр.с ал.2, т.13 ЗПУО ,в сила от 13.11.2015 г., съгласно §60 ПЗР ЗПУО. Актът е издаден в съответната форма и е обнародван. При издаването му обаче са допустати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, свързани с наличието на мотиви, съответно доклад и спазване на установения законов ред за публикуването на проекта и на мотивите към него на интернет страницата на органа, водещи до незаконосъобразността му.

Дейността по издаване на нормативни административни актове се подчинява на общите принципи на чл.4, чл.8 и чл.12 АПК - законност, равенство, достъпност, публичност и прозрачност. Спазването на предвидената в ЗНА процедура е императивно задължение на натоварените с нормотворчески правомощия административни органи. Нормотворческият процес се основава на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност - чл.26, ал.1 ЗНА. В тази връзка ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемането на нормативен акт /НА/ и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани лица преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, в случая - министъра на образованието и науката. Съгласно чл.28, ал.2 ЗНА мотивите, съответно доклада към него, трябва

да съдържа: 1/ причините, които налагат приемането; 2/ целите, които се поставят; 3/ финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4/ очакваните резултати от прилагането, вкл. финансовите, ако има такива; и 5/ анализ за съответствие с правото на Европейския съюз;

Проект на НА, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния орган - чл.28, ал.3 ЗНА. Мотивировката с посоченото от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да е публикувана на интернет страницата на съответната институция и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Предвид императивния характер на посочените процедурни правила, неизпълнението им, представлява съществено нарушение и основание за незаконосъобразност на акта, на основание чл.146, т.3 АПК.

В случая е установено, че ответникът е допуснал съществено нарушение на чл.26, ал.2 ЗНА, тъй като в извършеното публикуване на проекта на интернет страницата на МОН, това не е станало заедно с мотивите, съответно доклада, като по този начин заинтересованите лица са били лишени от възможността да узнаят причините за приемането ѝ, целите, които се преследват, очакваните резултати от прилагането на наредбата, финансовите и други параметри, необходими за това и пр., с което са нарушени и принципите по чл.26, ал.1 ЗНА. Липсата на доказателства за датата на публикуване на проекта възпрепятства проверката за спазване на 14 -дневния срок по чл.26, ал.2 ЗНА за даване на предложения и становища по проекта от заинтересованите лица, спрямо определения краен срок - 09.11.2015 г.

Основателно е и оплакването в жалбите за съществено нарушение на чл.28, ал.2 ЗНА. От данните по административната преписка е видно, че към проекта на наредба няма изготвени мотиви, а има доклад от 26.11.2015 г., на зам.министъра на образованието до министъра. Този доклад обаче не отговаря по съдържание на изискванията на чл.28, ал.2, т.1-5 ЗНА, а съдържа бележки по постъпилите предложения и становища от заинтересовани лица, с приложена Справка за тях, отразяваща кои са приети за основателни и кои - не. В доклада липсват мотиви относно: целите, които се поставят с приемане на наредбата; финансовите и други средства, необходими за прилагането ѝ; очакваните резултата от прилагането; анализ за съответствие с правото на ЕС; както и част от причините за приемането ѝ.

Липсата на мотиви, съответно доклад, към проекта за наредба, съгласно чл.28, ал.2 ЗНА, препятства съдебния контрол за законосъобразност на подзаконовия нормативен акт с материалноправните норми. При липсата им компетентният орган също не е дължал обсъждане на

проекта, респ.приемане. Това нарушение е самостоятелно основание за незаконосъобразност на оспорената наредба.

Допуснатите нарушения на административнопроизводствените правила са съществени и представляват основание за отмяна на оспорения нормативен административен акт, в допустимата му за оспорване част, като незаконосъобразен на основание чл.193, ал.1, вр.с чл.146, т.3 АПК.

По тези съображения цялата оспорена Наредба, в допустимата ѝ за оспорване част, следва да бъде отменена, което не налага разглеждането на евентуалните искания в двете жалби за отмяна на Глава трета от нея, при основателност на главното оспорване.

От основателността на двете жалби следва и основателност на исканията за разноски, направени от двете търговски дружества поотделно.Съгласно представените доказателства и списък на разноски МОН ще следва да бъде осъден да заплати на [фирма], [населено място], съдебни разноски за тази инстанция в общ размер на 870 лв., от които:50 лв.д.т., 20 лв. за обнародване на обжалването в Д.в. и 800 лв. заплатено адв.възнаграждение по договора за правна помощ с адв.Р. и на [фирма], [населено място], също такива разноски в общ размер на 870 лева, от които: 50 лв.д.т., 20 лв. за обнародване на обжалването в Д.в. и 800 лв. заплатено адв.възнаграждение на адв.Р..

Водим от горното и на основание чл.196, вр.с чл.159, т.1 и т.4 АПК, и чл.193, ал.1, вр.с чл.146, т.3 от АПК, Върховният административен съд, второ отделение

РЕШИ:

1. ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата на [фирма], [населено място], представлявано от управителя - З. К. П., чрез пълномощника му - адв.Р. и жалбата на [фирма], [населено място], представлявано от управителя - П. Г. П., чрез пълномощника му - адв.Р., и двете, в частта, с която се оспорват разпоредбите на: чл.25, ал.1, т.2, б."в" и ал.2 , чл.33, ал.3 , чл.34, ал.2, т.2, чл.37, т.7, б."а" и "д", т.8 и т.9, чл.41, чл.44, ал.2, т.2, чл.45, ал.1, т.2, б."а", "б" и "в", чл.48, ал.2, чл.50, ал.2 и ал.3, чл.52, ал.2, чл.67, ал.3, чл.71, ал.1, т.2, б."а", "б" и "в", чл.74, ал.2 и §1 от ДР, всички от оспорената Наредба № 6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, издадена от министъра на образованието и науката / обн.Д.в.бр.94 от 04.12.2015 г., в сила от 14.12.2015 г./, както и Приложение №1 към чл.45, ал.1, т.1 и Приложение №2 към чл.71, ал.1, т.1 от същата Наредба.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм.дело № 10952/2016 г. на Върховен административен съд, второ отделение, в тази част.

2. ОТМЕНЯ Наредба № 6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки,

учебниците и учебните помагала, издадена от министъра на образованието и науката / обн. Д.в. бр.94 от 04.12.2015 г. в сила от 14.12.2015 г./, в останалата ѝ част изцяло, извън тази, посочена в т.1 от настоящето решение.

ОСЪЖДА Министерството на образованието и науката, да заплати на [фирма], [населено място], с ЕИК[ЕИК], представлявано от управителя - З. К. П., деловодни разноски в общ размер на 870 /осемстотин и седемдесет/ лева.

ОСЪЖДА Министерство на образованието и науката, да заплати на [фирма], [населено място], с[ЕИК], представлявано от управителя - П. Г. П., деловодни разноски в общ размер на 870 /осемстотин и седемдесет/ лева.

Решението по т.1 е с характер на определение и може да се обжалва частна жалба пред 5-петчленен състав на Върховен административен съд в 7-дневен срок от съобщението до страните, а по т.2 подлежи на обжалване с касационна жалба пред 5-членен състав на Върховен административен съд, в 14 - дневен срок от съобщението до страните.