

РЕШЕНИЕ

No 8557

София, 21.08.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на
шести февруари две хиляди двадесет и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕМАНОИЛ МИТЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

ИРИНА КЮРТЕВА

при секретар	Мадлен Дукова
на прокурора	Милена Беремска
от председателя	Еманоил Митев
по административно дело № 6085/2024 г.	

и с участието
изслуша докладваното

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

Образувано е по жалба на „РИВИЕРА“ АД, ЕИК 103002712 и „ИНТЕРХОТЕЛ - САНДАНСКИ - БЪЛГАРИЯ“ АД, ЕИК 101511550, и двете дружества със седалище и адрес на управление гр. София, представлявани от Д. Т., в качеството на изпълнителен директор, чрез упълномощения процесуален представител адв. Г. Илиева от САК против Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване, приета с ПМС № 82 от 03.04.2024 г. и обн. ДВ, бр. 30 от 05.04.2024 г., изм. и доп. с ПМС № 188 от 30.05.2024 г. обн. ДВ, бр. 47 от 04.06.2024 г.

В жалбата са релевирани доводи за незаконосъобразност на атакуваната Наредба в нейната цялост. Жалбоподателите твърдят, че нормативният акт е издаден в противоречие с материалния закон, при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и при несъобразяване с целта на закона. При изработването на Наредбата не са съобразени изискванията за нейното приемане, обществено обсъждане и мотивиране като са допуснати нарушения на чл. 26, ал. 3 и чл. 28, ал. 2 Закона за нормативните актове /ЗНА/ - отменителни основания по чл. 146, т. 3, т. 4 и т. 5 АПК. Изложени са конкретни оплаквания във връзка с твърдените нарушения на императивни правила, регламентиращи процедурата по издаването ѝ - по чл. 28 ЗНА, съставляващо самостоятелно основание за отмяна на оспорения акт. Въз основа на подробно развитите доводи и възражения, жалбоподателите искат отмяната на оспорвания акт като незаконосъобразен.

Отвeтната страна - Министерският съвет на Република България, чрез упълномощения си процесуален представител А. Георгиева, изразява становище за неоснователност и недоказаност на жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и прави възражение по чл. 78, ал. 5 ГПК вр. чл. 144 АПК досежно претенцията на жалбоподателите за присъждане на разноски по делото.

Заинтересованата страна - Министерът на здравеопазването, чрез пълномощника си П. Денчева, в писмени бележки и в съдебно заседание поддържа становище за неоснователност на жалбата, в което излага подробни съображения. Моли да бъде оставена без уважение.

Процесуалният представител на Върховна касационна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на жалбата поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила при приемането на наредбата. Според прокурора формално са изпълнени изискванията на чл. 28, ал. 2, т. 3 ЗНА и са нарушени чл. 52, ал. 2 от

Конституцията на РБ и чл. 26, ал. 3 ЗНА. Предлага оспорвания подзаконен нормативен акт да бъде отменен.

Настоящият тричленен състав на Пето отделение на Върховния административен съд, като взе предвид наведените в жалбата съображения, като извърши проверка по допустимостта на оспорването (дължима на всеки един етап от производството до приключването му с постановяване на окончателен съдебен акт) и при съобразяване с правомощията си по чл. 168 от АПК, приема следното от фактическа и правна страна:

Предмет на обжалване в настоящото производство е Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване /Наредбата/, приета с ПМС № 82 от 03.04.2024 г., обн. ДВ, бр. 30 от 05.04.2024 г. в нейната цялост. В хода на съдебното производство същата е изменена и допълнена в частта „Преходни и заключителни разпоредби“ със създаването на нов § 3 /изм. и доп. ПМС № 188 от 30.05.2024 г., обн. ДВ, бр. 47 от 04.06.2024 г./, като в тази част не е налице оспорване от жалбоподателите.

Оспорената Наредба е приета с ПМС № 82 от 03.04.2024 г. на основание чл. 78а, ал. 2 от Закона за здравето /33/, обнародвана е в ДВ, бр. 30 от 05.04.2024 г. и с нея е отменена Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи, приета с ПМС № 182/1996 г. /обн. ДВ, бр.65/1996 г./.

По допустимостта на жалбата решаващият състав се е произнесъл с определение от 17.06.2024 г., в което е приел, че оспорването на подзаконния нормативен акт е допустимо съгласно разпоредбата на чл. 185 АПК.

Оспорващите са доказали правния си интерес като са представили доказателства, че попадат в обхвата на дефиницията „стопанин на водна площ или басейн за обществено ползване“, дадена в § 1, т. 14 от ДР на Наредбата. Съдът намира жалбата за процесуално допустима, като подадена от надлежна страна с правен интерес по смисъла на чл. 189, ал. 2 от АПК.

Като прецени събраните по делото доказателства, обсъдени поотделно и в тяхната съвкупност, съдът извърши цялостна проверка за законосъобразност на оспорения подзаконен нормативен акт в съответствие с изискванията на чл. 168, ал. 1 - ал. 3 АПК. В резултат на извършената проверка по същество на оспорването първоинстанционният състав достига до извод за основателност на жалбата, предвид следните правни доводи и съображения:

Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 ЗНА изисква изработването на проект на нормативен акт да се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Съгласно ал. 2 на текста в процеса по изработване на проекта се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Преди внасянето на проект на норм. акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция, община/общински съвет или на портала за обществени консултации /когато съставителят е орган на изпълнителната власт/ заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 ЗНА. Срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации по ал. 3, е не по-кратък от 30 дни. След приключването на обществената консултация по ал. 3 и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на проекта публикува на интернет страницата на съответната институция или на портала за обществени консултации справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

Съгласно чл. 28, ал. 1 ЗНА проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът трябва да имат императивно посоченото от законодателя съдържание: 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, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Съгласно ал. 4 на текста проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, а за проект на закон или кодекс - и справка по ал. 3, не се обсъжда от компетентния орган.

Видно от данните по делото с т.5 от Протокол № 14 от извънредно заседание на Министерския съвет, проведено на 01.04.2024 г. /л.80/, е приет Проект на Постановление за приемане на Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване. Проектът е внесен с доклад на министъра на здравеопазването проф. Х. Х. /л.85 - 89/, към който е приложена частичната предварителна оценка на въздействието /л.102/, становищата на дирекция „Модернизация на администрацията на МС /л.108, на гърба/, финансова обосновка /л.101/, справките за отразяване на междуведомственото съгласуване /л.110 и сл./ и за отразяване на

становището от общественото обсъждане /л.128 и сл., л. 181 и сл./ и съобщението до средствата за масово осведомяване /л.179, на гърба/.

В доклада на министъра на здравеопазването са изложени мотиви, обосноваващи приемането на изцяло нова наредба, регулираща водноспасителната дейност. Въз основа на представените материали е издадено ПМС № 82/2024 г. /л.43/, с което Министерският съвет приема оспорената в настоящото производство Наредба и нарежда обнародването ѝ в Държавен вестник /л.180/.

Проектът на наредбата е публикуван за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации за периода от 19 януари до 17 февруари 2024 г. включително /л.181-184/ с мотиви и приложения, като на заинтересованите страни е дадена възможност да изразят становища със съответно изложени в тях констатации, предложения и възражения по проекта.

Оплакванията на жалбоподателите са съсредоточени върху съдържанието на приложенияте към проекта мотиви, за които твърдят, че са непълни и не отговарят на законовите изисквания за мотивиране на акта. За неубедителни считат и мотивите на министъра на здравеопазването, изложени в доклада като се позовават на препоръките, дадени от администрацията на МС на РБ в становището му, за мотивиране на необходимостта от приемането на нова наредба с посочване на конкретни законови разпоредби, обосноваващи тази необходимост като напр. Закона за концесиите, Закона за водите, Закона за устройство на Черноморското крайбрежие, Закона за туризма, Закона за здравето и др. Липсват конкретно представени цели, каквото е изискването на чл. 28, ал. 2 ЗНА и мотиви във връзка с финансовата тежест, която адресатите на акта биха понесли, за да посрещнат административната тежест, която им се вменява, както и въздействието върху конкуренцията.

При така изяснената фактическа обстановка по издаване на наредбата, съдът извежда следните правни изводи:

Налице е валиден правен акт, в предписаната от закона писмена форма, издаден от компетентен административен орган МС на РБ в изпълнение на правомощията му по чл. 6, ал. 1 ЗНА и чл. 78а, ал. 2 ЗЗ, съгласно който „Изискванията към водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване се определят с наредба на Министерския съвет.“. Следователно не са осъществени нарушения по смисъла на чл. 146, т. 1 и т. 2, във вр. с чл. 196 от АПК.

При извършване на проверката за допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила - основание за незаконосъобразност на акта по смисъла на чл. 146, т. 3 АПК, и като взе предвид релевираните в жалбата възражения в тази насока, настоящият съдебен състав приема следното:

Проектът за процесната Наредба, заедно с мотивите към него, е публикуван в Портала за обществени консултации за обществено обсъждане на основание на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, като е спазен нормативно определеният 30-дневен срок за оповестяването му, който е изискуем съгласно цитираната разпоредба. От приобщените с административната преписка доказателства е видно, че на всички заинтересовани лица е дадена възможност да се запознаят с проекта за Наредба и приложенияте към него мотиви, като в срок са изразени становища, които са обсъдени и коментирани в изготвената и представена пред компетентния административен орган справка-таблица с отразяване на мотивите, с които са приети или отхвърлени съответните бележки и предложения.

В доклада на министъра на здравеопазването са изложени мотивите на административния орган, които следва да бъдат преценени, като съдържание е обосновааност, от съда с оглед разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗНА и чл. 146, т. 3 АПК. Излагането на мотиви е от изключително значение за формирането на законосъобразен подзаконов административен акт, поради което законодателят е предвидил, че нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на чл. 28, ал. 2 ЗНА, не се обсъжда от компетентния орган.

В чл. 28, ал. 2 се посочва императивно нормативно изискуемото съдържание на мотивите, съответно доклада и то се изразява в изложение на: 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, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Като причини, наложили приемането на наредбата в доклада на министъра на здравеопазването е посочено прецизиране на нормативната уредба и нейното осъвременяване с оглед на „съвременните обществени отношения“ в рамките на недопускане на риск за общественото здраве при осъществяване на дейностите по обезопасяване на водните площи и опазване живота и здравето на хората, както и облекчаване на административната тежест. Настъпили са значителни и съществено промени в нормативната уредба, с които съществуващата от 1996 г. наредба не е съобразена и това създава затруднения при нейното прилагане.

Така посочените обстоятелства представляват факти от обективната действителност, които обуславят необходимостта от осъвременяването на подзаконовия нормативен акт в съответствие с

целите и обхвата на относителните законови разпоредби, с оглед осигуряване на ефективно и и навременно приложение. Съдът приема, че задължителното условие за излагане на причини за приемане на нормативния акт в случая е изпълнено.

В чл. 1 на Наредбата е формулирана целта и предметният ѝ обхват - превенция на водния травматизъм чрез въведените изисквания към водноспасителната дейност и тези за обезопасяване на водните площи и басейните за обществено ползване, за да се опази живота и здравето на хората. В така очертаната цел липсва конкретика и тя се припокрива с причините, наложили издаването на процесната наредба.

Във връзка с изискуемото в т.3 на чл. 28, ал. 2 ЗНА посочване на финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба, настоящият съдебен състав счита, че такива изцяло липсват и изобщо не се съдържат нито в мотивите към обжалваната Наредба, нито в доклада на министъра на здравеопазването. Изразите: „За прилагането на предложения проект на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/ други плащания“ и „Предложения проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет“ не могат да се възприемат като изпълнение на законовото изискване за посочване на финансовите средства, които ще са необходими за прилагане на оспорения подзаконов нормативен акт, за контрола по неговото изпълнение, тъй като без всякакво съмнение както за контролните органи, така и за адресатите на акта административната тежест е значително увеличена. В подкрепа на този извод са и становищата, изразени при общественото обсъждане. За съда е безспорно, че за реализирането на организацията и контрола по изпълнение на процесния подзаконов нормативен акт ще са необходими финансови средства, и отражението им върху бюджета следва задължително да е обосновано и изложено в мотивите към проекта на нормативния акт. В настоящия случай липсва посоченото съдържание на мотивите съгласно чл. 28, ал. 2, т. 3 ЗНА, което съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила при изработване и оповестяване на проекта за процесната Наредба и самостоятелно основание за нейната отмяна.

Горният извод е валиден и по отношение на изискването за отразяване на очакваните резултати, включително финансовите, от прилагането на оспорения подзаконов акт - чл. 28, ал. 2, т. 4 ЗНА. Настоящият съдебен състав констатира, че по отношение на очакваните финансови резултати, подобно на необходимите финансови средства за прилагане на уредбата, в мотивите и останалите относими документи по преписката няма никакво изложение, въпреки че в случая естеството на правоотношенията, които се уреждат с наредбата, предполагат някакво финансово изражение на резултатите от прилагането ѝ. Допуснато е нарушение и във връзка с изискването за мотивираност по чл. 28, ал. 2, т. 4 ЗНА.

По отношение на изискуемия съгласно чл. 28, ал. 2, т. 5 ЗНА анализ за съответствие на проекта на подзаконов нормативен акт с правото на Европейския съюз, съдът намира, че доколкото конкретният проект действително не регулира обществени отношения, спрямо които намират приложение норми на актове от правото на Европейския съюз, направеното в мотивите изявление, че такъв анализ не се налага, не съставлява нарушение на задължението по чл. 28, ал. 2, т. 5 от ЗНА.

В практиката си Върховният административен съд безпротиворечиво приема, че задължителните условия за мотивираност на проекта на нормативен акт гарантират спазване на основните принципи при неговото изработване - обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, както и на принципите, заложили в чл. 4, чл. 8 и чл. 12 АПК за законност, равенство, публичност и прозрачност в работата на административните органи. Липсата на определеното от закона съдържание на мотивите, освен че представлява формално нарушение на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, възпрепятства възможността съдът да извърши необходимата обоснована проверка за спазване на принципите при подготовката на подзаконовия нормативен акт.

В текста на чл. 28, ал. 3 от ЗНА е регламентирано, че проектът на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. В случая не са изпълнени изискванията за мотивираност по чл. 28, ал. 2, т. 3 и т. 4 от ЗНА, с което са допуснати нарушения на императивни правила, регламентиращи издаването на процесната Наредба. Нарушенията са съществени по своя характер и като такива се отразяват пряко върху материалната законосъобразност на акта, тъй като не дават възможност да се извърши ефективен контрол за съответствие с относимите законови разпоредби.

По изложените съображения решаващият съдебен състав на Пето отделение на ВАС намира, че обжалваната Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване, приета с ПМС № 82 от 03.04.2024 г. и обн. ДВ, бр. 30 от 05.04.2024 г. е незаконосъобразна поради наличие на основанията по чл. 146, т. 3 АПК - допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, изразяващи се в липсата на задължителни елементи от нормативно изискуемото съдържание на мотивите, които задължително следват изработването и оповестяването на проекта на подзаконовия нормативен акт. Нарушени са и

императивните изисквания, установени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА, което налага същата да бъде отменена в цялост.

При този изход на правния спор претенцията на оспорващите за присъждане на понесените разноски, представляващи заплатената за завеждане на делото държавна такса и адвокатско възнаграждение, е основателна и следва да бъде уважена съобразно приложените по делото писмени доказателства - списък на разноските, договор за правна процесуално представителство, фактура и извлечение от сметка. Възражението по чл. 78, ал. 5 ГПК вр. чл. 144 АПК е неоснователно, с оглед фактичестката и правна сложност на делото, и не следва да бъде уважено.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал. 1 АПК, Върховният административен съд, състав на Пето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на „РИВИЕРА“ АД, ЕИК 103002712 и „ИНТЕРХОТЕЛ - САНДАНСКИ - БЪЛГАРИЯ“ АД, ЕИК 101511550, и двете дружества със седалище и адрес на управление гр. София, представлявани от Д. Т., в качеството на изпълнителен директор, чрез упълномощения процесуален представител адв. Г. Илиева от САК Наредба за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи и басейните за обществено ползване, приета с ПМС № 82 от 03.04.2024 г. и обн. ДВ, бр. 30 от 05.04.2024 г.

ОСЪЖДА Министерския съвет на Република България да заплати на „РИВИЕРА“ АД, ЕИК 103002712 и „ИНТЕРХОТЕЛ - САНДАНСКИ - БЪЛГАРИЯ“ АД, ЕИК 101511550, и двете дружества със седалище и адрес на управление гр. София, представлявани от изпълнителния директор Д. Т. разноски по делото в размер по 2 360 /две хиляди триста и шестдесет/ лева за всяко от дружествата.

Решението подлежи на обжалване пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

При влизане в сила на решението да се осъществи процедурата по чл. 194 от АПК.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ЕМАНОИЛ МИТЕВ

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ ЮЛИЯ КОВАЧЕВА

/п/ ИРИНА КЮРТЕВА