

РЕШЕНИЕ

№ 11617
София, 04.11.2015

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Пето отделение, в съдебно заседание на деветнадесети октомври в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:МАРИНА МИХАЙЛОВА

ЧЛЕНОВЕ:ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

МАРИЕТА МИЛЕВА

при секретар
на прокурора
от съдията

Мадлен Дукова
Искренна Величкова
ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА

и с участието
изслуша докладваното

по адм. дело № 3788/2014.

Производството по делото е образувано по жалби на Община Банско, Община Козлодуй, община Бяла Слатина и община Оряхово против ПМС 4/16.01.2014 г. за условията, реда и критериите за избора на проекти и програми и прозрачното изразходване на средствата по чл. 1, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (Публична инвестиционна програма "Растеж и устойчиво развитие на регионите"). Жалбоподателите навеждат доводи за незаконосъобразност на подзаконовия нормативен административен акт като постановен при съществени нарушения на административнопроизводствените правила и в противоречие с материалния закон. Молят за отмяната му.

Общини Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово обжалват и чл. 1, ал. 2, т. 1 от ПМС 19 от 07.02.2014 г. за одобряване на средства от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., в частта „289 087 061лв., разпределени по проекти/програми и по общини, съгласно приложение № 1; цялото приложение № 1 към чл. 1, ал. 2, т.1; чл. 1, ал. 3 в частта „с регионално“; чл. 1, ал. 4 и § 2 от заключителните разпоредби в частта, която се отнася до изпълнението на проектите и разпределението на средствата по чл. 1, ал. 2, т. 1.

Ответната страна – Министерски съвет на Република България, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбите. Навежда доводи за тяхната недопустимост и в условие на евентуалност за тяхната неоснователност.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура е дал заключение за основателност на жалбите.

Съобразно определение № 5181/11.05.2015 г., постановено по адм.д. № 15495/2014 г. по описа на Върховния административен съд жалбите са допустими и жалбоподателите имат правен интерес от оспорването на ПМС 19 от 07.02.2014 г. в посочените в жалбата им части. Настоящият състав на Върховния административен съд намира жалбите на Община Банско, Община Козлодуй, община Бяла Слатина и община Оряхово против ПМС 4/16.01.2014 г. за условията, реда и критериите за избора на проекти и програми и прозрачното изразходване на средствата по чл. 1, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (Публична инвестиционна програма "Растеж и устойчиво развитие на регионите") за основателни като съображенията за това са следните:

Обжалвания подзаконов административен акт е издаден на основание чл. 1, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на република България за 2014 г., съгласно който Министерският съвет определя условията, реда и критериите за избора на проекти и програми и прозрачното изразходване на средствата по ал. 5, т. 1 за постигане на икономически растеж, устойчиво

развитие на регионите, създаване на възможност за генериране на заетост и доходи и повишаване на конкурентоспособността на икономиката. Следователно оспореният акт е издаден въз основа на законова делегация от компетентен орган и в предписаната от закона форма. Независимо от това при постановяване на обжалваното постановление са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Видно от приложените по делото доказателства е, че съставителят на оспорения административен акт е обявил проекта на интернет страницата си на 10.01.2014 г., като е дал срок за изразяване на становища до 23.01.2014 г. (л.27). ПМС № 4 е прието на 16.01.2014 г., публикувано е в ДВ бр. 6/21.01.2014 г. и по силата на § 2 от същото влиза в сила от 15.01.2014 г. От изложеното следва, че оспореното постановление е издадено при съществени нарушения на административнопроизводствените правила. В нарушение на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове съставителят на проекта не е публикувал същия заедно с мотивите, съответно с доклада и не е предоставил най-малко 14 дневен срок за предложения и становища по проекта. Проектът е публикуван на 10.01.2014 г., без мотивите, съответно доклада, а постановлението е издадено на 16.01.2014 г. Посоченото нарушение е съществено, тъй като е ограничило правото на заинтересуваните лица за изразяване на становища и мнения. Съгласно императивното правило на чл. 14, ал. 2 от Закона за нормативните актове обратна сила на нормативен акт, издаден въз основа на друг нормативен акт, може да се даде само ако такава сила има актът, въз основа на който той е издаден. В случая това изискване не е налице, тъй като постановлението е издадено в изпълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., който няма обратно действие. Така констатираните нарушения при издаване на оспореното постановление са съществени и са достатъчни основания за неговата отмяна.

ПМС 4 от 16.01.2014 г. за условията, реда и критериите за избора на проекти и програми и прозрачното изразходване на средствата по чл. 1, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (Публична инвестиционна програма "Растеж и устойчиво развитие на регионите") е издадено и в нарушение на материалния закон. Определените в чл. 7 от същото критерии са общи и неизмерими. В ПМС № 4/2014 г. не са предвидени срокове за подаване на проекти, за разглеждането им, за подаване на възражения, което води до ограничаване на възможността за получаване на информация за подаване на проекти и съответно пречат участие в процедурата. Нарушен е чл. 8 от АПК, тъй като не са предоставени равни възможности за достъп до информация кога и в какви срокове се приемат документи за одобряване на проекти. Не е предвидена и процедура за подаване на възражения срещу акта на Междуведомствения съвет, с който даден проект не се одобрява, като по този начин е ограничено правото на защита на лицата, чийто проекти не са одобрени. Така констатираните нарушения са в противоречие и с изискванията на чл. 1, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. като не е осигурено прозрачното изразходване на средствата за публичната инвестиционна програма "Растеж и устойчиво развитие на регионите", което води и до противоречие на оспореното постановление с целта на закона.

С оглед на изложеното ПМС 4 от 16.01.2014 г. е незаконосъобразно и следва да бъде отменено.

Жалбоподателите Общини Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово са обжалвали чл. 1, ал. 2, т. 1 от ПМС 19 от 07.02.2014 г. за одобряване на средства от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., в частта „289 087 061 лв., разпределени по проекти/програми и по общини, съгласно приложение № 1; цялото приложение № 1 към чл. 1, ал. 2, т.1; чл. 1, ал. 3 в частта „с регионално“; чл. 1, ал. 4 и § 2 от заключителните разпоредби в частта, която се отнася до изпълнението на проектите и разпределението на средствата по чл. 1, ал. 2, т. 1.

Съгласно сега действащата редакция на чл. 1, ал. 2, т. 1 от ПМС 19 от 07.02.2014 г. средствата по ал. 1 се разпределят, както следва: 1. по бюджетите на общините – 273 782 187 лв., разпределени по проекти/програми и по общини съгласно приложение № 1.

Жалбоподателите са обжалвали тази норма в частта „289 087 061 лв., разпределени по проекти/програми и по общини, съгласно приложение № 1”. Жалбите в тази им част са неоснователни, тъй като от една страна нормата е изменена, а изменението не е обжалвано в законоустановения срок, което води до неоснователност на оспорването в тази му част. От друга страна размерът на определените бюджетни средства в рамките на бюджета, визиран в чл. 1, ал. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. е по целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол.

Жалбите в останалата им част са основателни. От събраните по делото доказателства по несъмнен начин е установено, че преди постановяване на обжалваното постановление не са спазени изискванията на чл. 66 АПК за публично оповестяване на проекта, като не са посочени и формите на участие на заинтересуваните лица в производството, като на практика последните не са участвали. Посоченото нарушение е съществено, тъй като е възпрепятствало участието на заинтересуваните лица в производството по издаване на акта и е достатъчно основание за отмяна на оспорените текстове. Предвид задължителните указания на петчленния състав, че общините имат правен интерес да оспорват ПМС № 19/2014 г. в посочените в жалбите им части, то административният акт следва да се отмени в частта му по чл. 1, ал. 3 в частта, която гласи „с регионално”; да се отмени чл. 1, ал. 4 и § 2 от Заключителните разпоредби на постановлението в частта му, която се отнася до изпълнението на проектите и разпределението на средствата по чл. 1, ал. 2, т. 1.

Доводите на ответната страна, че с последващите промени на постановлението са спазени изискванията на чл. 66 АПК и по този начин се санира неспазването на цитираната норма при издаване на ПМС № 19/07.02.2014 г., са неоснователни, тъй като обжалваните норми на чл. 1, ал. 3, ал. 4 и § 2 не са отменени или изменени.

По отношение на Приложение № 1, към чл. 1, ал. 2, т. 1, съгласно задължителните указания, дадени в определение № 5181/11.05.2015 г., постановено по адм.д. № 15495/2014 г. по описа на Върховния административен съд и предвид уточнението на процесуалния представител на жалбоподателите в съдебно заседание по делото, проведено на 19.10.2014 г., а именно, че оспорва ПМС № 19/2014 г. в частта, в която общините - жалбоподатели не са включени в списъка на одобрените общини за разпределяне на средствата, то съдът намира, че жалбата относно отказа за включване на жалбоподателите в Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2, т. 1 е основателна. Жалбоподателите са подали документи за участие, като не са налице доказателства същите да са обсъдени. Липсват каквито и да било съображения за неодобряването на проектите им, както и въз основа на какви критерии програмите им не са одобрени. Съгласно правилото на чл. 66 АПК общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. В случая е налице отказ, който е постановен в нарушение на изискуемата се форма – чл. 74 вр. чл. 59, ал. 2 АПК. Нарушен е и чл. 71 АПК, тъй като акта в оспорената му част е издаден, без да са изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая. Незаконосъобразността на ПМС № 4/16.01.2014 г. относно неопределянето на ясни и конкретни критерии, срокове за подаване на програмите, липса на възможност за възражение относно взетото решение за изключване на програмата също обосновават незаконосъобразност на отказа спрямо жалбоподателите да бъдат включени в Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2, т. 1 на ПМС 19/2014 г., който следва да бъде отменен, като на основание чл. 184 вр. чл. 173, ал. 2 АПК преписката следва да се върне на административния орган за изрично произнасяне относно одобряването или не на проектите на Общини Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово.

Предвид изхода на делото и направеното искане от процесуалния представител на Община Банско следва да се осъди Министерския съвет да заплати на общината направените по делото разноски. Възражението на ответната страна за прекомерност на адвокатското възнаграждение е основателно, поради което и на основание чл. 78, ал. 5 ГПК същото следва да се намали на 1000 лв., като се присъди и сумата 50 лв., представляваща заплатена

държавна такса.

По изложените съображения Върховният административен съд, пето отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Постановление на Министерския съвет 4 от 16.01.2014 г. за условията, реда и критериите за избора на проекти и програми и прозрачното изразходване на средствата по чл. 1, ал. 5, т. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (Публична инвестиционна програма "Растеж и устойчиво развитие на регионите").

ОТМЕНЯ Постановление на Министерския съвет 19 от 07.02.2014 г. за одобряване на средства от резерва по чл. 1, ал. 2, раздел II, т. 4.1.2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., **в следните части** -чл. 1, ал. 3 в частта, която гласи „с регионално“; чл. 1, ал. 4 и § 2 от Заключителните разпоредби на постановлението в частта му, която се отнася до изпълнението на проектите и разпределението на средствата по чл. 1, ал. 2, т. 1.

ОТМЕНЯ отказа на Министерския съвет на Република България да включи в Приложение № 1 към чл. 1, ал. 2, т. 1 на ПМС 19/2014 г. Община Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово и ВРЪЩА преписката в тази ѝ част на Министерския съвет за произнасяне съобразно указанията, дадени в мотивите на настоящото решение.

ОТХВЪРЛЯ жалбите на Общини Козлодуй, Бяла Слатина и Оряхово в останалата им част.

ОСЪЖДА Министерски съвет на Република България да заплати на Община Банско направените по делото разноски в размер на 1050 лв. (хиляда и петдесет лева).

Решението може да се обжалва пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението.

**Вярно с оригинала,
секретар:**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Марина Михайлова

ЧЛЕНОВЕ:/п/ Илияна Дойчева

/п/ Мариета Милева