

Решение № 11553 от 23.11.2023 г. на ВАС по а. д. № 3194 / 2023 г.

Обн. - ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.

- Чл. 15, ал. 1 от ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча;

- Чл. 19, ал. 2 от ПРАВИЛНИК за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча;

- ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 29 на МС от 22.02.2023 г.;

- Чл. 8 от НАРЕДБА № 1 от 09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения;

- Чл. 34 от НАРЕДБА за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;

- Чл. 22, ал. 1 от ЗАКОН за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД);

- Чл. 22, ал. 4 от ЗЛОД;

- Чл. 22, ал. 5 от ЗЛОД;

- Чл. 22, ал. 6 от ЗЛОД;

- Чл. 22, ал. 9 от ЗЛОД;

- Чл. 28, ал. 1 от ЗЛОД;

- § 11 от ЗЛОД;

- Чл. 163 от ЗАКОН за горите;

- Чл. 18, ал. 2 от ЗАКОН за нормативните актове (ЗНА);

- Чл. 22, ал. 1 от ЗНА;

- Чл. 26, ал. 2 от ЗНА;

- Чл. 28, ал. 1 от ЗНА;

- Чл. 80 от ГРАЖДАНСКИ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС;

- Чл. 75, ал. 2 от АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС (АПК);

- Чл. 76, ал. 1 от АПК;

- Чл. 77 от АПК;

- Чл. 146 от АПК;

- Чл. 185, ал. 1 от АПК;

- Чл. 186, ал. 1 от АПК;

- Чл. 193 от АПК;

- Чл. 194 от АПК;

- Чл. 196 от АПК;

Върховният административен съд на Република България - шесто отделение, в съдебно заседание на четвърти октомври две хиляди и двадесет и трета година в състав: председател: Тодор Тодоров, членове: Весела Николова, Николай Господинов, при секретар Мариана Салджиева и с участието на прокурора Никола Невенчин изслуша докладваното от съдията Николай Господинов по административно дело № 3194/2023 г.

Производството е по чл. 185 - чл. 196 от Административнопроцесуалния кодекс.

Образувано е по жалба на Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Елен“ - Кюстендил, със седалище и адрес на управление гр. Кюстендил, [улица], представлявано от председателя на УС И. Милушев, Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Сокол-1884 - В. Търново“ със седалище и адрес на управление гр. Велико Търново, [улица], представлявано от председателя на УС Д. Йорданов, Сдружение Ловно-рибарско дружество „Варна“ със седалище и адрес на управление гр. Варна, [улица], представлявано от председателя на УС К. Панайотов, Сдружение Ловно-рибарско дружество „Сокол“ - Оряхово, със седалище и адрес на управление гр. Оряхово, [улица], представлявано от председателя на УС З. Николов, и Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Тополовград“ със седалище и адрес на управление Тополовград, [улица], представлявано от председателя на УС Г. Атанасов, против

разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, изменени с Постановление № 29 от 22.02.2023 г. на Министерския съвет на Република България за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча (приет с ПМС № 151 от 13.06.2001 г., обн., ДВ, бр. 58 от 29.06.2001 г., в сила от 29.06.2001 г.; изм. с Решение № 3722 от 15.04.2002 г. на ВАС на РБ - бр. 43 от 26.04.2002 г., в сила от 26.04.2002 г.; изм. и доп., бр. 41 от 8.05.2003 г., бр. 101 от 18.11.2003 г.; изм. с Решение № 654 от 28.01.2004 г. на ВАС на РБ - бр. 10 от 6.02.2004 г., в сила от 6.02.2004 г.; изм. и доп., бр. 15 от 24.02.2009 г., бр. 80 от 12.10.2010 г., бр. 48 от 24.06.2011 г., в сила от 24.06.2011 г.; изм. с Решение № 12586 от 22.11.2016 г. на ВАС на РБ - бр. 19 от 28.02.2017 г.; изм. и доп., бр. 79 от 3.10.2017 г., в сила от 3.10.2017 г., бр. 88 от 23.10.2018 г.; изм. с Решение № 1944 от 12.02.2019 г. на ВАС на РБ - бр. 16 от 22.02.2019 г., в сила от 22.02.2019 г.; изм. и доп., бр. 28 от 5.04.2019 г., бр. 68 от 17.08.2021 г., в сила от 17.08.2021 г., бр. 18 от 24.02.2023 г., в сила от 1.03.2023 г.).

С жалбата са релевирани доводи за допуснати съществени нарушения на производствените правила, свързани с неизвършване на последваща оценка на въздействието на подзаконовия акт в редакцията му преди промяната, във връзка с изискването на чл. 22 във връзка с чл. 18, ал. 2 от ЗНА, поради което вносителят на проекта не е установил по безспорен начин необходимостта от промяна на нормативната уредба, както и конкретни нейни недостатъци, които следва да бъдат преодолени, поради което е нарушен чл. 26 от ЗНА. Излагат се и оплаквания, че оспорените разпоредби на чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от ППЗЛОД са в противоречие и в нарушение на материалния закон, а именно с разпоредбите на чл. 22, ал. 4, 5 и 9, както и чл. 28 от ЗЛОД, поради което се иска тяхната отмяна.

От ответника - Министерски съвет на Република България, с придружителното писмо към административната преписка е изразено становище, в което са развити подробни съображения за неоснователност на подадената жалба и е направено искане за отхвърлянето ѝ.

В съдебно заседание жалбоподателят Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Елен“ - Кюстендил, се представлява от адв. Ц. Сачанска от САК, която поддържа подадената жалба по изложените в нея съображения и претендира присъждане на разноски в полза на доверителя си, за които представя списък по чл. 80 от ГПК. Останалите жалбоподатели не изпращат процесуални представители.

Ответната страна - Министерски съвет на Република България, чрез надлежно упълномощения процесуален представител правен съветник И. Георгиева оспорва жалбата с доводи за неоснователност на същата и прави искане тя да бъде отхвърлена. Представя писмено становище с подробно развити съображения, претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и прави възражение за прекомерност на претендирания от жалбоподателя адвокатски хонорар.

Представителят на Върховната административна прокуратура излага становище за основателност на искането за отмяна на оспорените разпоредби по съображения, че противоречат на материалноправните норми от по-висока степен, и предлага жалбата да бъде уважена.

Върховният административен съд, шесто отделение, след като се запозна със събраните по делото доказателства, прецени доводите и възраженията на страните, намира, че подадената жалба е процесуално допустима, а жалбоподателите имат правен интерес да оспорят конкретните разпоредби от ППЗЛОД по следните съображения:

На основание чл. 186, ал. 1 от АПК право да оспорват подзаконовите нормативни актове имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължения. Правният интерес е абсолютна процесуална предпоставка за участие в

производството по оспорване на подзаконов нормативен акт, който в случая е обоснован.

Жалбата е предявена срещу разпоредби от нормативен административен акт, подлежащ на оспорване и от сдружения с нестопанска цел, които с оглед предмета си на дейност и приетото с ТР № 2 от 12.02.2010 г. на ОС на съдиите във Върховния административен съд по т.д. № 4/2009 г. имат правен интерес от оспорването, поради което е допустима, като по отношение на нейната допустимост съдът се е произнесъл и с определение от 6.04.2023 г. по настоящото дело.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Предмет на оспорване са разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, изменени с Постановление № 29 от 22.02.2023 г. на Министерския съвет на Република България за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, обнародвани в ДВ, бр. 18 от 24.02.2023 г., в сила от 1.03.2023 г.

Разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ППЗЛОД в актуалната ѝ към датата на съдебното производство редакция гласи:

„Изпитите за придобиване право на лов се провеждат на не повече от две места в териториалния обхват на всяко държавно предприятие по чл. 163 от Закона за горите, на една редовна изпитна сесия от 1 юни до 30 юли и на една поправителна изпитна сесия от 1 до 31 октомври по график, утвърден от изпълнителния директор на ИАГ.“

Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 в актуалната ѝ към датата на съдебното производство редакция гласи:

„В комисиите за провеждане на изпит за придобиване право на лов се включват представители на ИАГ или на регионалната дирекция по горите, на държавното горско стопанство и държавното ловно стопанство, на Министерството на вътрешните работи, на държавното предприятие по чл. 163 от Закона за горите.“

Разпоредбата на чл. 185, ал. 1 от АПК допуска оспорване на подзаконов нормативен акт - изцяло или в отделна разпоредба, по отношение на неговата законосъобразност. При осъществения контрол за законосъобразност на акта и на основанията, посочени в чл. 146 във връзка с чл. 196 от АПК, съдът намира, че оспорените текстове са част от Постановлението, което е издадено от компетентен административен орган. Според текста на чл. 75, ал. 2 от АПК нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. В конкретния случай Постановление № 29 от 22 февруари 2023 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча е прието в съответствие с разпоредбата на § 11 от Закона за лова и опазване на дивеча, както и с чл. 28, ал. 1 от с.з., с които законодателят е делегирал правомощия на Министерския съвет да приеме правилник за прилагането на закона, респ. да регламентира реда и начина за придобиване право на лов, с оглед на което съдът намира, че същият орган следва да се счита за оправомощен да приема изменения и допълнения в същия подзаконов нормативен акт при наличие на съответни основания за това. Ето защо съдебният състав счита, че оспорените разпоредби са издадени от орган, който е имал материалната компетентност по смисъла на чл. 76, ал. 1, предл. 2 от АПК. Касае се за отделни разпоредби на подзаконов нормативен акт, издадени от компетентен орган, при изрично предвидена законова делегация, в рамките на материалната му компетентност и в предписаната писмена форма. Същите са обнародвани в „Държавен вестник“, а от представените по преписката писмени доказателства е видно, че са спазени всички изисквания на чл. 77 от АПК и тези на чл. 26, ал. 2 и чл. 28, ал. 1 от Закона за нормативните актове.

Неоснователни са оплакванията на жалбоподателите за допуснато съществено процесуално нарушение и по-конкретно на чл. 22 във връзка с чл. 18, ал. 2 от ЗНА,

изразяващо се в това, че не е извършена последваща оценка на въздействието на подзаконвия акт в редакцията му преди промяната.

Разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗНА (ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.) въвежда изискване за извършване на последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзакониви нормативни актове на Министерския съвет. Съобразно ал. 2 на същата разпоредба последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконив нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок, определен от органа по ал. 1.

От разпоредбите на чл. 34, т. 2 и 3 на Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието е видно, че органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, извършва последваща оценка на въздействието по своя преценка - на най-често изменяните и допълваните нормативни актове и на тези, на които е извършена цялостна предварителна оценка на въздействието, както и по отношение на други нормативни актове, извън случаите на т. 1 и 2 на чл. 34 от същата наредба. Оспорените разпоредби от ППЗЛОД в редакцията преди изменението им (ДВ, бр. 48 от 2011 г. и бр. 80 от 2010 г.) не представляват „нови подзакониви нормативни актове" по смисъла на чл. 22, ал. 1 от ЗНА, а съобразно посочените по-горе разпоредби на Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието следва да се приеме, че извършването на последваща оценка на въздействието на подзаконвия акт в редакцията му преди промяната е въпрос на оперативна самостоятелност на ответника и не е задължителен елемент от процедурата по приемане на измененията на подзаконвия нормативен акт, т.е. липсата на такава оценка не съставлява съществено процесуално нарушение, обуславящо отмяна на оспорените разпоредби.

Настоящият съдебен състав намира обаче, че атакуваните разпоредби на чл. 15, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 от ППЗЛОД от Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча са в противоречие с разпоредбите на нормативен акт от по-висока степен, а именно ЗЛОД.

Съобразно разпоредбата на чл. 22, ал. 9 от ЗЛОД лицата, които не са издържали изпита за придобиване право на лов, могат да се явяват на изпит след преминаване на нов курс за подготовка. Законът не предвижда провеждане на поправителна изпитна сесия, а само на редовна такава. При неуспешно полагане на изпита кандидатите следва да преминат нов курс на обучение с продължителност между 3 и 6 месеца - чл. 22, ал. 1 от ЗЛОД, след който имат право отново да се явят на изпит, т.е. процедурата по придобиване право на лов започва отначало. Оспорената разпоредба на чл. 15, ал. 1 от ППЗЛОД регламентира провеждане на поправителна изпитна сесия и период, в който се провежда същата, което е в противоречие с цитираната по-горе законова разпоредба на чл. 22, ал. 9 от закона, което съставлява основание за отмяна по смисъла на чл. 146, т. 4 от АПК, но само в тази ѝ част. В останалата част разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ППЗЛОД не е в противоречие със ЗЛОД и е в съответствие с оправомощаващата разпоредба на чл. 28, ал. 1 от ЗЛОД.

Съдът намира за основателно оспорването на чл. 19, ал. 2 от ППЗЛОД, в която разпоредба е налице изчерпателно изброяване на членовете на комисиите за провеждане на изпит за придобиване право на лов. В законовата разпоредба, регламентираща правомощието на изпълнителния директор на ИА по горите да определи комисия, а именно чл. 22, ал. 6 от ЗЛОД, изобщо не са посочени субекти, измежду които следва да се формира колективният адм. орган, компетентен да проведе изпит за придобиване право на лов, т.е. изпълнителният директор действа при условията на предоставена му от закона оперативна самостоятелност при определяне състава на комисията, която по недопустим начин е ограничена чрез

изчерпателното изброяване на органите, чиито представители следва да участват в нея, в който смисъл е оспорената разпоредба на чл. 19, ал. 2 от ППЗЛОД. Ето защо съдебният състав намира, че в тази си редакция разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от ППЗЛОД ограничава компетентността на изпълнителния директор по въпросите, свързани с конституирането на изпитната комисия и подбора на членовете ѝ, без такава възможност да е предвидена от закона и от разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от ЗЛОД. Такова ограничение може да бъде направено само с изменение на закона чрез посочване на конкретни критерии за подбор на членовете на изпитната комисия, но не и чрез правилника за приложението му, тъй като това води до недопустимо дописване на законоустановени правила за поведение.

Законът е нормативен акт от по-висока степен. Правилникът не може да съдържа разпоредби, които противоречат на нормативен акт от по-висок ранг, тъй като съгласно императивното изискване на чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове нормативният акт следва да съответства на Конституцията на РБ и на другите нормативни актове от по-висока степен.

При така изложените мотиви се налага извод за материална незаконосъобразност на чл. 15, ал. 1 от ППЗЛОД в частта, с която е регламентирано провеждане на поправителна изпитна сесия и пълна такава на разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от същия подзаконов нормативен акт.

Ето защо съдебният състав намира, че са налице отменителните основания по чл. 146 от АПК по отношение на оспорените разпоредби.

С оглед изхода на спора и своевременно направеното искане от страна на процесуалния представител на жалбоподателя Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Елен“ - Кюстендил, представлявано от адв. Ц. Сачанска от САК, съдът следва да се произнесе по въпроса за разноските. Такива се претендират единствено от този жалбоподател и за тях е представен списък по чл. 80 от ГПК (л. 180). Претенцията е за присъждане на 2400 лв. адвокатски хонорар и 10 лв. държавна такса. От процесуалния представител на ответника е направено възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение, което съдът намира за неоснователно.

Съобразно чл. 8 от Наредба № 1 от 9.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 1000 лв. От приложеното по делото пълномощно с договор за правна помощ е видно, че освен за процесуално представителство адв. Сачанска е била упълномощена и за изготвяне на жалбата, във връзка с която е образувано производството, както и за изготвяне и подаване на частна жалба срещу Определение от 6.04.2023 г. по настоящото дело, с което е отхвърлено искането за спиране на действието на обжалваните разпоредби, във връзка с което е налице произнасяне от петчленен състав на ВАС. Ето защо съдът намира, че договореното и заплатено адвокатско възнаграждение не е прекомерно с оглед фактическата и правна сложност на делото и обема на осъществената от адв. Сачанска правна защита и съдействие.

Водим от горното и на основание чл. 193 от АПК, Върховният административен съд, шесто отделение,

РЕШИ:

Отменя чл. 15, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, изменен с Постановление № 29 от 22.02.2023 г. на Министерския съвет на Република България за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, ДВ, бр. 18 от 24.02.2023 г., в сила от 1.03.2023 г., в частта му, в която е посочено: „и на една поправителна изпитна сесия от 1 до 31 октомври по график, утвърден от изпълнителния директор на ИАГ“.

Отменя изцяло разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча в редакцията, изменена с Постановление № 29 от

22.02.2023 г. на Министерския съвет на Република България за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за лова и опазване на дивеча, ДВ, бр. 18 от 24.02.2023 г., в сила от 1.03.2023 г.

Осъжда Министерския съвет на Република България с адрес: София, [улица] да заплати на Сдружение „Ловно-рибарско дружество „Елен“ - Кюстендил, със седалище и адрес на управление гр. Кюстендил, [улица], разноски в размер на 2400 лв. (две хиляди и четиристотин лева) за заплатено адвокатско възнаграждение и 10 лв. (десет лева) за заплатена държавна такса.

Решението може да се обжалва с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред петчленен състав на Върховния административен съд.

На основание чл. 194 от АПК съдебно решение, с което се отменя подзаконовият нормативен акт и срещу което няма подадени в срок касационна жалба или протест или те са отхвърлени от съда, се обнародва по начина, по който е бил обнародван актът, и влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Председател: Георги Чолаков