Акт

Върховен административен съд

РЕШЕНИЕ

№ 6781

София, 18.06.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Шесто отделение, в съдебно заседание на девети март две хиляди двадесет и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:ЛЮБОМИР ГАЙДОВ

ЧЛЕНОВЕ:НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ

СТЕЛА ДИНЧЕВА

при секретарМирела Добриянова и с участието на прокурора Камелия Цветкова изслуша докладваното от председателя Любомир Гайдов по административно дело № 8301/2025 г.

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

Образувано е по жалба, подадена от Сдружение „Камара на автомобилните превозвачи в България“, представлявано от председателя си П. А. Петков, със седалище и адрес на управление: гр.София, ул.“Георги Бенковски“ №7, ет.1 и „Максима Транс“ ЕООД с управител С. Д. Д., със седалище и адрес на управление: гр.Ямбол, [адрес], срещу чл. 22, ал. 2 от Наредбата за работното време, почивките и отпуските (НРВПО).

В жалбата се иска обявяване за нищожна или отмяна като незаконосъобразна на разпоредбата на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за работното време, почивките и отпуските (Обн. ДВ. Бр. 6 от 23 Януари 1987 г.), изменена и допълнена с Постановление на Министерския съвет № 56 от 10.03.2011 г. Наведеното правно основание е чл. 187, ал. 1, който предвижда, че подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, във връзка с чл. 132, ал. 2, т. 1 от АПК, съгласно който на Върховния административен съд (ВАС) са подсъдни оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове, освен тези на общинските съвети. Считат оспорената разпоредба за незаконосъобразна и нищожна, като противоречаща на нормативен акт от по-висока степен. Жалбоподателите обосновават, че за тях е налице правен интерес от оспорването съгласно правилото на чл. 186, ал. 1 от АПК, тъй като са работодатели по смисъла на §1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Кодекса на труда (КТ) и като такива са адресати на нормата на чл. 22, ал. 2 от Наредбата. Тя се прилага спрямо тях като им вменява задължение да издават разрешение за ползване на годишен отпуск само въз основа на постъпило при тях писмено искане за това от работника или служителя. Сочат, че наредбата е издадена в нарушение на законовата процедура, при липса на обществено обсъждане и липса на справка за отчетените предложения и становища от заинтересованите лица. С оглед на това е нарушена процедурата по Закона за нормативните актове (ЗНА) и разпоредбата е приета без проведено обществено обсъждане

и без да се осигури възможност на засегнатите лица да участват. Също считат, че разпоредбата противоречи на КТ, който не изисква да е налице писмено искане от работника, за да се разреши ползването на платен годишен отпуск. В съдебно заседание жалбоподателите чрез адв.Иванова и адв.Лалова поддържат оспорването. Представят писмена защита с подробни съображения. Претендират разноски.

Ответникът – Министерският съвет на Република България, редовно призован се представлява от правен съветник Джурин. В съдебно заседание и писмено становище излага доводи за неоснователност и недоказаност на жалбата. Счита жалбата също за недопустима, тъй като липсва правен интерес за жалбоподателите да оспорят чл. 22, ал. 2 от НРВПО, като разпоредбата създава задължения за работниците и служителите да подават молба, но не предвижда никакви задължения за работодателя. Тъй като жалбоподателите са работодатели, за тях липсва правен интерес да оспорят разпоредбата от името на работници и служители. Моли да бъде отхвърлена жалбата по съображения, развити в писмено становище.

Жалбата е процесуално допустима. На основание чл. 187, ал. 1 от АПК се обжалва разпоредба от подзаконов нормативен акт, което не е ограничено във времето. Жалбоподателите са обосновали правото си на оспорване с качеството си на работодатели, регистрацията си като юридически лица - работодатели, чиито права и интереси се засягат от възникналите задължения за разрешаване на подадените молби за платен отпуск, и чиято работа се контролира и санкционира чрез налагане на санкции от органите по контрол на трудовото законодателство. Съгласно § 1, т. 1 от ДР на КТ, "Работодател" е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение, включително за извършване на надомна работа и работа от разстояние и за изпращане за изпълнение на работа в предприятие ползвател.

Процедурата платеният годишен отпуск да се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя, е предвидена в чл. 22, ал. 2 от НРВПО, но не в нормата на чл.173 от КТ. Същото обосновава правният им интерес да я оспорят. Съгласно чл.173, ал.1 от КТ в относимата редакция - (Изм. - ДВ, бр. 58 от 2010 г., в сила от 30.07.2010 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 18 от 2011 г., в сила от 01.03.2011 г.) - До 31 декември на предходната календарна година работодателят утвърждава график за ползването от работниците и служителите на платения годишен отпуск за следващата календарна година след консултации с представителите на синдикалните организации и представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2. Графикът се изготвя така, че да се даде възможност на всички работници и служители да ползват платения си годишен отпуск до края на календарната година, за която се полага. Данните, които се съдържат в графика, и редът за неговото изменение се уреждат с наредба на Министерския съвет. Съгласно чл. 173, ал. 2 от КТ, работникът или служителят е длъжен да използва платения си годишен отпуск до края на календарната година, за която се полага. Според чл. 173, ал. 3 от КТ, в случай че в периода, посочен в графика по ал.1, работникът или служителят се намира в друг отпуск, той може да ползва полагащия му се платен годишен отпуск по друго време в рамките на същата календарна година. Съгласно чл. 173, ал. 6 от КТ, платеният годишен

отпуск се ползва след писмено разрешение на работодателя. Според чл.173, ал.7 от КТ, работодателят има право да предостави платения годишен отпуск на работника или служителя и без негово писмено искане или съгласие: 1. по време на престой повече от 5 работни дни; 2. при ползване на отпуска едновременно от всички работници или служители, предвидено в нормативен акт, в колективен трудов договор или в правилника за вътрешния трудов ред; 3. (изм. - ДВ, бр. 18 от 2011 г., в сила от 01.03.2011 г.) в случай че до определената в графика по ал.1 начална дата за ползване на отпуска работникът или служителят не е поискал ползването му. Съгласно чл.173, ал.8 от КТ, работодателят е длъжен да разреши платения годишен отпуск на работника или служителя, когато той е поискан за периода, посочен в графика по ал.1, освен ако ползването му е отложено по реда на чл.176. Съгласно чл.173, ал.9 от КТ, когато работодателят не е разрешил ползването на отпуска за периода, посочен в графика по ал.1, работникът или служителят има право сам да определи времето за ползването му, като уведоми за това работодателя писмено поне две седмици предварително. Видно от текста на тази разпоредба, в чл.173 от КТ в относимата му редакция към датата на влизане в сила на чл.22, ал.2 от НРВПО (15.03.2011 г.) не се предвижда подаване на писмено искане от работника /служителя за разрешаване на платен отпуск. Същото се въвежда с процесния чл.22, ал.2 от НРВПО. Това обосновава правният интерес на жалбоподателите от оспорването й пред ВАС.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Видно от приложено в административната преписка по делото писмо изх№23.00-138/25.07.2025 г. от Министерски съвет до ВАС, Наредбата за работното време, почивките и отпуските (НРВПО, Наредбата) е приета с Постановление №72 на Министерски съвет от 30 декември 1986 г. за приемане на наредби по прилагането на Кодекса на труда от 1986 г., изменена с Постановление №56 на Министерския съвет от 10 март 2011 г. за изменение и допълнение НРВПО, с което е приета оспорената разпоредба на чл. 22, ал. 2 от НРВПО. С Постановление №105 на Министерски съвет от 25 юни 2025 г., са приети последните изменения и допълнения на НРВПО (без в тази редакция да е прието изменение на обжалваната разпоредба на чл.22, ал.2 от Наредбата).

На основание чл.31,ал.2 от Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата администрация (УПМСНА), оспореният акт е внесен за разглеждане на заседание на МС от министъра на труда и социалната политика. В административната преписка по делото е приложена от ответника МС и приобщени: Преписката по приемането на ПМС №72/1986 г., съдържаща: Писмо от ДА „Архиви“, ПМС №72/1986 г.; Писмо до редакцията на „Държавен вестник“; Наредба за работното време, почивките и отпуските; Справка за бележките и предложенията, направени по наредбите за прилагане на новия Кодекс на труда. Приложена е също Преписка по приемането на ПМС №56 от 2011 г., съдържаща: Препис от ПМС №56 на Министерския съвет от 10 март 2011 г.; Препис от Протокол №10 от заседание на МС от 9 март 2011 г.; Писмо от главния секретар на МТСП, с което са изпратени проекти на доклад от министъра на труда и социалната политика, Постановление на МС; съгласувателни становища и справка за отразяването им и съобщение за средствата за масово осведомяване; Доклад от министъра на труда и социалната политика; Проект за Постановление на МС; Справка за отразяване на получени становища от междуведомственото съгласуване; Становище на дирекция „Правна“ в МС; Становище на Министерство на вътрешните работи; Становище на Министерство на транспорта,

информационните технологии и съобщенията; Становище на Министерство на финансите; Становище на Министерство на правосъдието; Становището на Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС); Становище на Постоянната комисия по трудово законодателство към Националния съвет за тристранно сътрудничество; Съобщение до средствата за масово осведомяване; Писмо до редакцията на Държавен вестник. Приложена е Преписка по приемането на ПМС №105 от 2025 г. (с последните изменения на Наредбата), съдържаща: препис от Протокол №26 от заседание на МС на 24 юни 2025 г.; Препис на Постановление №105 на МС от 25 юни 2025 г.; Писмо от главния секретар на МТСП, с което са изпратени проекти на доклад от министъра на труда и социалната политика; Постановление на МС; финансова обосновка; частична предварителна оценка на въздействието; съгласувателни становища и справка за отразяването им; доказателства за изпълнение на изискванията на чл.26 от ЗНА и съобщение за средствата за масово осведомяване; Доклад от министъра на труда и социалната политика до МС; Проект на ПМС; Финансова обосновка; Становище на дирекция „Координация и модернизация на администрацията“ в МС; Частична предварителна оценка на въздействието; Справка за отразяване на получените становища от междуведомственото съгласуване; Становище на министерство на финансите; Становище на Министерство на енергетиката; Становище от Министерство на електронното управление; Становище от Министерство на икономиката и индустрията; Становище от Министерство на иновациите и растежа; Становище от Министерство на културата; Становище от Министерство на околната среда и водите; Становище от Министерство на правосъдието; Становище от Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Становище от Министерство на туризма; Становище от Министерство на транспорта и съобщенията; Становище от Министерство на външните работи; Становище от Министерство на вътрешните работи; Становище от Министерство на здравеопазването; Становище от Министерство на земеделието и храните; Становище от Министерство на отбраната; Таблица за отразяване на постъпилите предложения от обществено обсъждане; Разпечатка от Интернет страницата на МТСП; Разпечатка от Портала за обществени консултации; Съобщение за средствата за масово осведомяване; Протокол №7 от 20 май 2025 г. на Националния съвет за тристранно сътрудничество; Заповед №КВ-244 от 20юни 2025 г. на министър-председателя; Писмо до редакцията на „Държавен вестник“.

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е разпоредбата на чл.22, ал.2 от Наредбата за работното време, почивките и отпуските (НРВПО). Същата се намира в Глава Трета „Отпуски“, Раздел I. „Платен годишен отпуск“ от НРВПО. Съгласно процесната разпоредба на чл.22, ал.2 от НРВПО, в актуалната й редакция (Нова - ДВ, бр. 21 от 2011 г., в сила от 15.03.2011 г.) - Платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя. Разпоредбата на чл.22, ал.2 от НРВПО е приета с изменението на Наредбата от 15.03.2011 г. Първоначалната редакция на чл.22 от НРВПО (Обн. ДВ. бр.6 от 23 Януари 1987г.), гласи, че: Чл. 22. Всеки работник, който има най-малко 8 месеца трудов стаж, придобива право да ползува платен годишен отпуск по чл. 155 и 156, ал. 1 КТ. Когато 8-месечният трудов стаж е придобит през първата година на работа на работника, той има право на платен годишен отпуск за същата година в пълен размер. Когато част от 8-месечния трудов стаж е придобита през една календарна година и друга част - през следващата календарна година, той има право на платен годишен отпуск за първата календарна година пропорционално на трудовия му стаж през

тази година, а за втората година придобива право на платен годишен отпуск в пълен размер. За ползуване на платен годишен отпуск за втората и следващите календарни години не се изисква нов 8-месечен трудов стаж. С изменението от 2011 г. е предвидена нова алинея 2 на чл.22, с което платеният отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя.

В административната преписка (на л.80 по настоящото адм. дело № 8301/2025 г.) е приложен проектът за Постановление за изменение и допълнение на Наредбата за работното време, почивките и отпуските, приета с Постановление №72 на Министерския съвет от 1986 г. В §1 от проекта за ПМС се посочва, че в чл.22 се правят следните изменения и допълнения: 1 Досегашният текст става ал.1 и в нея на края се поставя запетая и се добавят думите „като в тези случаи размерът на отпуска за съответната календарна година се определя пропорционално на трудовия стаж на работника или служителя в това предприятие“. По §1, т.2 от проекта за ПМС – се създава ал.2: „(2) Платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя.“. При съгласуване на проекта е налице становище от дирекция „Правна“ на МС, по т.1, съгласно което по §1, т.2 се предлага новосъздадената ал.2 на чл.22 от Наредбата да се приведе в съответствие с разпоредбата на чл.173, ал.6 от Кодекса на труда. Предвид на това се предлага думата „предприятието“ да се замени с „работодателя“. Предложение по проекта за новата разпоредба на чл.22, ал.2 от Наредбата, е направено в даденото съгласувателно становище към проекта от Министерство на вътрешните работи. В становището е посочено, че изразът в текста на чл.22, ал.2 от проекта „до предприятието“ следва да отпадне, тъй като писменото искане всъщност се отправя до работодателя, органа по назначаването или този, който представлява предприятието. Предвид това, напълно достатъчно е да бъде посочено, че платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане. Становището на МВР е отразено в представената на л.85 Справка за отразяване на становищата, получени след съгласуване Постановлението на Министерски съвет за изменение и допълнение на Наредбата за работното време, почивките и отпуските по чл.35, ал.1, т.3 от УПМСНА. Посочено е в справката в колона 3 (Приема /не приема предложението), че това предложение на МВР се приема частично. Изложени са мотиви, че в предложената редакция изразът „до предприятието“ е заменен с израза „до работодателя“ в съответствие с чл.173, ал.6 от КТ, съгласно който отпускът се ползва след писмено разрешение от работодателя. За служителите по трудово правоотношение в държавната администрация работодател е съответната администрация.

С приложено на л.75 писмо изх.№03-324/08.03.2011 г. от главния секретар на МТСП до главния секретар на Министерския съвет, на основание чл.36, ал.3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА), е изпратен проекта за Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за работното време, почивките и отпуските и всички необходими за приемането му документи. Моли да се включи като точка в дневния ред на заседанието на МС от 09 март 2011 г. Посочва, че материалите са съгласувани с министрите съгласно чл.32, ал.1 от УПМСНА. Към писмото са приложени: Доклад на министъра на труда и социалната политика, проект на Постановление на МС за изменение и допълнение на НРВПО, съгласувателни становища и справка за отразяването им, съобщение до средствата за масово осведомяване, електронен носител.

Проектът за ПМС № 56/2011 г. е внесен на основание чл.31, ал.2 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, с доклад от министъра на труда и социалната политика до Министерски съвет, с изложени съображения за предложените изменения и допълнения на Наредбата за работното време, почивките и отпуските. В доклада се посочва, че предложените изменения и допълнения в наредбата произтичат от промените в Кодекса на труда, приети със Закона за изменение и допълнение на КТ, в сила от 30 юли 2010 г., обн. ДВ, бр.58 от 2010 г., както и от промените, приети със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, в сила от 1 март 2011 г., обн. ДВ, бр.18 от 2011 г. В доклада се посочва, че с измененията в чл.22 на наредбата изрично се регламентира, че размерът на отпуска за съответната календарна година се определя пропорционално на трудовия стаж на работника или служителя в предприятието (относимо към чл.22, ал.1 от НРВПО). Платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя (относимо към чл.22, ал.2 от НРВПО). Предлага се постановлението да влезе в сила в деня на обнародването му в Държавен вестник, тъй като срокът за утвърждаване на графика за ползването на платения годишен отпуск за 2011 г. е до 31 март 2011 г. Отбелязано е, че приемането на предложения проект на Постановление на Министерски съвет не налага да бъде изготвена справка за съответствие с европейското право, тъй като с материята, която регламентира акта, не се хармонизират актове на Европейския съюз. Видно от приложена на л.85 Справка за отразяване на становищата, получени след съгласуване на Постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на НРВПО по чл.35, ал.1, т.3 от УПМСНА - становище с предложение (посочено, по горе) е дадено от Министерство на вътрешните работи с Рег.№I-6217/екз.№1/07.03.2011 г. (л.92). Съгласно становището на МВР, изразът в текста на чл.22, ал.2 от проекта „до предприятието“ следва да отпадне, тъй като писменото искане всъщност се отправя до работодателя, органа по назначаването или този, който представлява предприятието. Предвид на това, напълно достатъчно е да бъде посочено, че платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане. Проектът за ПМС е съгласуван без забележки съгласно чл.34, ал.2 от УПМСНА, от Министерство на финансите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на отбраната, Министерство на външните работи, Министерство на правосъдието, Министерство на образованието, младежта и науката, Министерство на културата, Министерство на околната среда и водите, Министерство на земеделието и храните, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министър по управление на средствата от Европейския съюз. Становище с предложения е дадено от Дирекция от специализираната администрация на МС – Дирекция „Правна“ (изпратено с писмо №04.10-68/28.02.2011 г. от главния секретар на МС на л.89-91). На заседание на Министерски съвет по протокол №10 от 9 март 2011 г. по т.23 от протокола (л.68 по адм.д.№8301/2025 г.) е приет проектът за постановлението с направените уточнения.

Предмет на съдебен контрол следва да бъде процедурата по приемане на чл.22, ал.2 от НРВПО, приета с Постановление №56 на Министерския съвет от 10 март 2011 г. за изменение и допълнение на Наредбата за работното време, почивките и отпуските, както и съответствието ѝ с административно производствените правила, материалноправните разпоредби и с целта на закона. Съдът намира, че разпоредбата е приета от компетентен орган, в предписаната от закона форма, но в нарушение на административно

производствените правила. В производството по приемане на измененията в подзаконовия нормативен акт са допуснати съществени нарушения. С определение от 10.12.2025 г., постановено по делото, на ответника - Министерски съвет на Република България, е указано, че следва да представи документи, установяващи спазени ли са изискванията на чл.26, ал.2 и чл. 28 ЗНА в редакция - ДВ, бр. 46 от 2007 г., в хода на процедурата по приемане на оспорения акт. В изпълнение на даденото указание ответникът е уведомил съда, че по делото е изпратена цялата административна преписка, съхраняваща се в Министерския съвет, като поради изтеклия период от време, не се съхраняват доказателства за проведено обществено обсъждане. Видно от съдържанието на представената административна преписка е, че в хода по приемане Постановление на Министерския съвет №56 от 10.03.2011 г., с което е изменена и допълнена Наредбата за работното време, почивките и отпуските, не са спазени разпоредбите на чл.26 и 28 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Според чл.26, ал.1 от ЗНА в приложимата редакция, изм. ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007г. - (Отм., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Съгласно чл.26, ал.2 от ЗНА, 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 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Според разпоредбата на чл.27, ал.1 от ЗНА, в относимата редакция, изм. ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007г., (Отм., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.), министърът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, го изпраща за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. Съгласно чл.27, ал.2 от ЗНА, становищата на органите по ал.1 се изготвят в 14-дневен срок.

Според чл.28, ал.1 от ЗНА, в относимата редакция, изм. ДВ. бр.46 от 12 Юни 2007г., (Отм., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Съгласно чл.28, ал.2 от ЗНА, мотивите, съответно докладът, съдържат: 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 чл.28, ал.3 от ЗНА, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В процесния случай, по отношение на обжалваната разпоредба не е налице спазване на изискванията на чл.26, ал.2 от ЗНА, преди внасянето на проекта на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта не го е публикувал на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Изпратен на редакцията на „Държавен вестник“, е препис от Постановление №56 от 10 март 2011 г. (датата посочена в рег.№ на документа като 11

февруари 2011 г. (л.107), и съобщение до средствата за масово осведомяване относно приетото ПМС. В същия се съдържа пояснение относно чл.22, ал.2 от НРВПО, че с приетото ПМС изменение е предвидено, че платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя. Посочено е също, че приетите изменения и допълнения в Наредбата произтичат от промените в Кодекса на труда, свързани с реда за ползване на платения годишен отпуск от работниците и служителите. Липсва пълно, конкретно и ясно изложение на мотивите за приемане на чл.22, ал.2 от НРВПО, съгласно изискванията по т.1-5 от чл.28, ал.2 от ЗНА в доклада и в доказателствата във връзка с оспореното изменение на подзаконовия нормативен акт. Не е представена задълбочена преценка, анализ и изложение по тези точки в доклада и другите материали в административната преписка. По отношение на анализ за съответствието с правото на Европейския съюз е посочено само, че не е относимо, тъй като с приетите изменения и допълнения на НРВПО не се транспонират разпоредби на Европейския съюз. Липсва конкретизация на финансовите и други средства, необходими за прилагане на новата уредба, целите и очакваните резултати от прилагането, включително финансовите.

Видно от цитирания чл.26, ал.1 от ЗНА, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Проявление на тези принципи е разписаното в чл.26, ал.2 от ЗНА задължение, а именно 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Не са представени доказателства, удостоверяващи по безспорен начин, че тази разпоредба е била спазена в случая.

Разпоредбата на чл. 28 от ЗНА, урежда изисквания за мотиви към подзаконовите административни актове, като проектът за нормативен акт заедно с мотивите се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите задължително следва да съдържат: 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. Спазването на посоченото съдържание на мотивите, които налагат приемането на нормативния акт, е от съществено значение, което е видно от императивната разпоредба на чл.28, ал.3 от ЗНА, съгласно която проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви според посочените изисквания, не се обсъжда от компетентния орган. В относимата административна преписка не се съдържат мотиви, съответно доклад, които да са с изискуемото се по закон съдържание. Мотиви относно процесната разпоредба се съдържат в доклад на министъра на труда и социалната политика - вносител на проекта, но съдържанието им е твърде формално и не отговоря на изискванията, разписани в чл.28, ал.2 от ЗНА. В този доклад е посочено, че с измененията ал.1-2 в чл.22 от наредбата се регламентира, че размерът на отпуска за съответната календарна година се определя пропорционално на трудовия стаж на работника или служителя в предприятието. Платеният годишен отпуск се разрешава въз основа на писмено искане на работника или служителя до работодателя. Този текст единствено повтаря съдържанието на самата разпоредба, без да обосновава причините, които налагат приемането ѝ, и целите които се поставят.

Неспазването на законовите разпоредби на чл.26 и чл.28 от ЗНА представлява съществено нарушение на административно производствените правила, тъй като не позволява на заинтересованите страни да формират становище относно мотивите на органа, както и да участват ефективно в производството по приемането на акта, което води до невъзможност да бъдат спазени принципите, при които се изработва проект на нормативен акт, а именно - необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Нарушаването на тези разпоредби е самостоятелно основание за отмяна на оспорената разпоредба на основание чл.146, т.3 от АПК. В този смисъл е постановеното решение №10233 от 2 юли 2019 г. по адм. дело № 3915 от 2018 г. (Обн.-ДВ, Бр.18 от 2020 г.) по описа на ВАС, II отд., с което по аналогични мотиви е отменена разпоредбата на чл.42, ал.1 от НРВПО.

При този изход на спора в полза на жалбоподателите следва да се присъдят разноски по делото съгласно списък, както следва: на Сдружение "Камара на автомобилните превозвачи в България" – държавна такса 5.11 евро (10 лева) и за адвокатско възнаграждение 332.34 евро (650 лева), общо 337.45 евро (660 лева). На "Максима транс" ЕООД държавна такса 25.56 евро (50 лева) и за адвокатско възнаграждение 332.34 евро (650 лева), общо 357.90 евро (700 лева).

Воден от горното, Върховният административен съд, състав на шесто отделение,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.22, ал.2 от Наредбата за работното време, почивките и отпуските, изменена и допълнена с Постановление на Министерския съвет №56 от 10.03.2011 г., обн. в "Държавен вестник", бр. 21 от 2011 г., в сила от 15.03.2011 г.

ОСЪЖДА Министерския съвет на Република България да заплати на Сдружение "Камара на автомобилните превозвачи в България", разноски в размер 337.45 евро.

ОСЪЖДА Министерския съвет на Република България да заплати на "Максима транс" ЕООД, разноски в размер 357.90 евро.

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

Вярно с оригинала, ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ЛЮБОМИР ГАЙДОВ секретар: ЧЛЕНОВЕ: /п/ НИКОЛАЙ ГУНЧЕВ

/п/ СТЕЛА ДИНЧЕВА