

РЕШЕНИЕ

№ 51

гр. Габрово, 30.05.2017 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ГАБРОВО в публично заседание на десети май две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИН КОСЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ЕМИЛИЯ КИРОВА - ТОДОРОВА

ДАНИЕЛА ГИШИНА

при секретаря **Елка Станчева** и с участието на прокурор **ЖЕНИ ШИКОВА** като разгледа докладваното от съдия **Д. Гишина** адм. дело № **69** по описа за **2017** година и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Габрово против Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на община Габрово, приета с Решение № 157 от 31.05.2007 година на Общински съвет – Габрово, с искане за отмяна или обявяване нищожността на атакуваната Наредба.

В протеста се сочи, че с Решение № 127 от 20.12.2016 година по адм. дело № 178/2016 година състав на Административен съд – Габрово се е произнесъл по предходен протест на Окръжна прокуратура – Габрово, като е отменил чл. 24 от посочената по-горе Наредба. В мотивите на съдебното решение съдът е посочил, че при приемането на Наредбата е допуснато процесуално нарушение и нарушение на изискванията за форма на акта – липса на мотиви за приемането ѝ, изисквани според чл. 28 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ в първоначалната му редакция от приемането му през 1973 година, актуална към момента на приемане на Наредбата /в протеста се сочи, че изменението на чл. 28 от ЗНА, предвиждащ какво трябва да съдържат мотивите, е публикувано в ДВ, бр. 46 от 2007 година, в сила от 01.01.2008 година, т.е. след приемане на Наредбата/, но поради липса на сезиране съдът не може да се произнесе служебно по законосъобразността на цялата Наредба. В протеста се прави искане за прогласяване нищожността на атакуваната Наредба и присъждане на направените разноски, а с допълнение към протеста с вх. № СДА-01-343 от 16.03.2017 година /л. 157/ се прави изменение на искането – иска се отмяна на Наредбата като незаконосъобразна.

В открито съдебно заседание за Окръжна прокуратура – Габрово се явява прокурор Жени Шикова, която поддържа подадения протест, както и искането по същество.

Ответната страна Общински съвет – Габрово се представлява в открито съдебно заседание от надлежно упълномощен процесуален представител – адвокат, оспорва се протеста, по същество се прави искане за оставянето му без уважение като неоснователен и необоснован по съображения, развити в депозирано по делото писмено становище /л. 174-177/, претендира се и присъждане на направените по делото разноски, за които се представя списък /л. 172/.

Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на атакуваната Наредба.

Подаването на протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 27 от 31.03.2017 година на „Държавен вестник“ /л. 170/, обявено е на таблото на Административен съд – Габрово /л. 168/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 169/. Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Наредбата, срещу която е подаден процесният протест, представлява подзаконов нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт. При извършена служебна справка се установява, че с Решение № 127 от 20.12.2016 година, постановено по адм. дело № 178/2016 година по описа на Административен съд – Габрово, е отменен чл. 24 от посочената по-горе Наредба. Решението не е обжалвано пред по-горна инстанция и е влязло в сила на 11.01.2017 година. С писмо вх. № СДА-01-197 от 17.02.2017 година Общински съвет – Габрово е уведомил съда, че горепосоченото съдебно решение е публикувано на интернет страницата на Община Габрово, както и публикувано в Общински бюлетин, бр. 64 от 02.02.2017 година, екземпляр от който е приложен към писмото. Настоящият съдебен състав намира, че по този начин е изпълнена разпоредбата на чл. 194 от АПК, чл. 24 от горепосочената Наредба е бил отменен към момента на подаване на процесния протест, поради което не е нарушено правилото за еднократност на оспорването по чл. 187, ал. 2 от АПК.

След съвкупна преценка на събраните по делото доказателства, на доводите и възраженията на страните, и като извърши служебна проверка за законосъобразност по реда чл. 168, ал. 1-3 във връзка с чл. 146 и чл. 196 от АПК, съдът приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Наредбата за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на община Габрово е приета по предложение на Кмета на Община Габрово № К-275 от 02.12.2005 година /л. 112/, в което е посочено, че на 31.03.2001 година е влязъл в сила Закон за устройство на територията /ЗУТ/, отменил действалите до този момент ЗТСУ и ППЗТСУ; след промяната в Закона за общинската собственост в ДВ, бр. 101 от 16.11.2004 година, с Решение № 23 от 17.03.2005 година е приета нова Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. Във връзка с гореизложеното кметът на общината предлага да бъде приета на първо четене процесната Наредба, проект на която е приложен към предложението /л. 113-120/. Проектът на Наредбата е разгледан от следните постоянни комисии: Икономика и управление на общинската собственост /л. 129-131/, Финанси и бюджет /л. 132-133/, Градоустройство, комунално стопанство и транспорт /л. 134-

136/, Административно обслужване, обществен ред и сигурност /л. 137-138/, Комисия по младежта и спорта /л. 139-140/, Култура и вероизповедания /л. 141/, Селско, горско и ловно стопанство, екология и туризъм /л. 142-143/, Образование и наука /л. 144/, Европейска интеграция, международни контакти и устойчиво развитие /л. 145-146/, Здравеопазване, социални дейности и хора в неравностойно положение /л. 147-148/, които са приели проекта на Наредбата на първо четене, без да се излагат доводи и/или да се правят предложения по проекта. С Решение № 272 от 15.12.2005 година /л. 100 и сл. и протокол от заседанието на Общински съвет – Габрово на л. 121-128/ Общински съвет – Габрово е приел с необходимото мнозинство на първо четене процесната Наредба, като е задължил Кмета на Община Габрово да публикува проекта на Наредбата съобразно изискванията на чл. 2а от ЗНА. Решението е изпълнено, като текстът на Наредбата е публикуван в „Общински бюлетин“ бр. 14 от 23.01.2006 година /л. 149-152/.

По предложение на Кмета на Община Габрово с № К-185 от 16.05.2007 година /л. 42/ процесната Наредба е внесена в Общински съвет – Габрово за приемане на второ четене, преди което проектът на Наредбата е преминал за обсъждане през посочените по-горе постоянни комисии към общинския съвет /л. 76-94/, които са приели предложението за решение, като само комисията по Европейска интеграция, международни контакти и устойчиво развитие е направила предложение за повишаване на санкциите в административнонаказателните разпоредби и съобразяването им с чл. 22 от ЗМСМА. Процесната Наредба е приета на второ четене с Решение № 157 от 31.05.2007 година /л. 27 и протокол от заседание на л. 51-63/, гласуването на което е извършено в съответствие с чл. 27, ал. 4 от ЗМСМА относно мнозинството, като гласуването е било поименно, видно от разпечатката от електронната система, приложена към протокола от заседанието /л. 75/. Приетият текст на процесната Наредба е публикуван в „Общински бюлетин“ бр. 30 от 18.06.2007 година /л. 95-99/.

Съгласно § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на процесната Наредба, последната е приета на основание чл. 56, ал. 2 от Закона за устройство на територията, съгласно който за обектите по ал. 1, представляващи преместваеми обекти и съоръжения, се издава разрешение за поставяне по ред, установен с наредба на общинския съвет, а за държавни и общински имоти - и въз основа на схема, одобрена от главния архитект на общината. За държавните имоти схемата се одобрява след съгласуване със съответната централна администрация, която стопанисва имота, а в останалите случаи - с областния управител.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ наредбата се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а според чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени с тях обществени отношения с местно значение. В същия смисъл са и разпоредбите на чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК. Като компетентни да издават нормативни /подзаконови/ административни актове разпоредбата на чл. 76, ал. 1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл. 2, ал. 1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 13 от ЗМСМА, общинският съвет определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените

места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура. Анализът на тази разпоредба във връзка с ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на общината, каквато е Наредбата, оспорена с процесния протест. От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

Съгласно чл. 28 от ЗНА, в относимата към момента на приемане на процесната Наредба редакция от ДВ, бр. 27 от 1973 година, законопроектът се изготвя съобразно този закон и указа за неговото прилагане. Той се придружава от мотиви. Изискването за наличие на мотиви към проектите за наредби и/или техните изменения и допълнения е признато в Решение № 9508 от 13.07.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5999/2009 г., VII отд. и Решение № 15122 от 18.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 11242/2011 г., VI отд. Указания за това какво следва да съдържат мотивите са дадени в чл. 14, ал. 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, а именно: 1. причините, които налагат издаването на акта; 2. целите, които се преследват с него; 3. същността на най-важните нови положения; 4. очакваните резултати от прилагането на акта.

От представената по делото преписка по приемане на процесната Наредба се установява, че към проекта на Наредбата липсват каквито и да било мотиви по смисъла на чл. 28 от ЗНА и чл. 14, ал. 2 от Указ № 883. В предложението на Кмета на Община Габрово за приемане на Наредбата на първо четене е посочено /л. 112/, че на 31.03.2001 година е влязъл в сила Закон за устройство на територията /ЗУТ/, отменил действалите до този момент ЗТСУ и ППЗТСУ; след промяната в Закона за общинската собственост в ДВ, бр. 101 от 16.11.2004 година, с Решение № 23 от 17.03.2005 година е приета нова Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, както и това, че през 2000 година е била приета предходна Наредба относно същите отношения. Изброяването на тези обективни факти не може да изпълни изискването за наличие на мотиви в посоченото по-горе съдържание. Не са посочени причини, които да обосновават приемането на изцяло нова наредба, а не изменение и/или допълнение на действащата към онзи момент такава. Липсва и посочване на целите, постигането на които се преследва с приемането на нова наредба, не са посочени новите положения, за да е видна отликата със съществуващата наредба, не са посочени очакваните резултати от прилагането на предложения проект на наредба. Мотиви не се съдържат и в останалите документи по административната преписка - в предложението на кмета на общината за приемане на наредбата на второ четене и в приложените протоколи от заседанията на постоянните комисии. Липсата на мотиви съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила съгласно императивните изисквания по смисъла на чл. 14, ал. 2 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА във връзка с чл. 28 от ЗНА, касаещи приемането на цялата Наредба.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че протестираната в настоящото производство Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на община Габрово, приета с Решение № 157 от 31.05.2007 година на Общински съвет – Габрово, е приета в предписаната от закона писмена форма, от териториално и материално компетентен орган, в кръга на неговата компетентност, при наличие на изискуемите от чл. 27 от ЗМСМА кворум и мнозинство, но при допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, изразяващи се в липсата на мотиви към проекта на Наредбата, поради което следва да бъде отменена, каквото искане се съдържа в протеста.

Искането на протестиращата страна за присъждане на направени по делото разноски е своевременно направено и основателно предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. Община Габрово /предвид липсата на самостоятелен бюджет на общинския съвет и разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА/ следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“ по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на община Габрово, приета с Решение № 157 от 31.05.2007 година на Общински съвет – Габрово.

ОСЪЖДА Община Габрово да заплати на Окръжна прокуратура – Габрово сумата от 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

Решението, след влизането му в сила, да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /ш/

ЧЛЕНОВЕ: 1. /п/

2. /п/

РЕШЕНИЕ

№ 1278

София, 30.01.2019

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение,
в съдебно заседание на десети декември две хиляди и осемнадесета година в
състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ПАНАЙОТ ГЕНКОВ
ЧЛЕНОВЕ: ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ
ХРИСТО КОЙЧЕВ

при секретар
на прокурора
от съдията
по адм. дело № 7825/2017. ■

Свилена Маринова
Чавдар Симеонов
ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

и с участието
изслуша докладваното

Производството се развива по реда на чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс. Образовано е по жалба на адв. Даскалова, в качеството ѝ на процесуален представител на Общински съвет - Габрово, против Решение № 51/30.05.2017 г. по адм. дело № 69/2017 г. по описа на Административен съд – Габрово. Твърди се, че решението е необосновано и неправилно, поради нарушение на материалния закон – касационно основание по чл. 209, т. 3 от АПК. В жалбата се изтъкват доводи за компетентността на общински съвет да приема подзаконовни нормативни актове във връзка с урегулиране на обществени отношения от местно значение. Твърди се, че административният орган е изпълнил изискванията на закона, свързани с публикуване на интернет страницата си както на проекта на подзаконовия нормативен акт, така и на мотивите за приемането му, но поради технически причини доказателства не можело да бъдат представени. Твърди, че дори да има допуснато нарушение, то не е от категорията на съществените и не води до незаконосъобразност на акта. Иска се отмяна на първоинстанционния съдебен акт, като се претендира и присъждане на разноски за адвокатско възнаграждение пред две инстанции.

Ответната по жалбата страна не дава становище.

Представителят на Върховна административна прокуратура намира жалбата за допустима, но неоснователна. Изтъква доводи по същество.

Производството пред първоинстанционния съд е образувано по протест на прокурор в Окръжна прокуратура- Габрово срещу Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на Община Габрово, приета с Решение № 157/31.05.2007 г. на Общински съвет – Габрово, с който се

иска отмяна поради незаконосъобразност или обявяване на нищожност на атакуваната Наредба.

С оспорения пред настоящата инстанция съдебен акт, състав на Административен съд – Габрово е отменил Наредбата и е осъдил Община Габрово да заплати на Окръжна прокуратура – Габрово направени по делото разноски в размер на 20 лв. За да постанови това решение, съдът е приел, че по представената от административния орган преписка, свързана с приемане на Наредбата, чиято отмяна се търси, не се установява да са били надлежно изготвени и обявени съобразно изискванията на приложимата законова рамка мотиви. Това нарушение е прието от съда за съществено, водещо до незаконосъобразност на акта на административния орган, поради което и е формулирано решение в тази насока. Жалбата е подадена от субект, имащ интерес от оспорване на неблагоприятен за него съдебен акт, подлежащ на инстанционен контрол и в описаните в чл. 211 от АПК срокове, поради което е допустима. По същество е неоснователна, по следните съображения:

В хода на съдебното дирене пред първоинстанционния съд е безспорно установено, че с Решение № 157/31.05.2007 г., Общински съвет – Габрово е приел Наредба за реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на Община Габрово /наричана за кратко Наредбата/. Производството по нейното приемане е започнало на 02.12.2005 г. с предложение на кмета на Община Габрово с № К-275, в което е описано, че на 31.03.2001 г е влязъл в сила ЗУТ, който е отменил действалите до момента ЗТСУ и ППЗТСУ. Описано е, че след промяна на ЗОС с Решение № 23/17.03.2005 г. е приета нова Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество. Поради описаните факти, Кметът на Общината е предложил да бъде приета на първо четене протестираната пред първоинстанционния съд Наредба, като е приложил и проект. Към предложението са приложени и съгласувателни писма от комисии към Общински съвет – Габрово.

С Решение № 272/15.12.2005 г. общинският съвет е приел със съответното мнозинство на първо четене Наредбата, като е задължил Кмета да публикува текста ѝ съобразно изискванията на чл. 2а от ЗНА. В изпълнение на това решение Наредбата е публикувана в „Общински бюлетин“ бр. 14 от 23.01.2006 г. По предложение на Кмета на Община Габрово с № К-185 от 16.05.2007 г., Наредбата е внесена в общинския съвет за приемането ѝ на второ четене, като отново са приложени становища на съответните комисии. В част от тях са формулирани становища за коригиране на санкциите в административнонаказателните разпоредби на акта и съобразяването им с чл. 22 от ЗМСМА. С Решение № 157/31.05.2007 г. оспорената пред съда Наредба е приета с необходимия по закон кворум.

При така установената по безспорен и категоричен начин и неоспорена от страните фактическа обстановка, първоинстанционния съд е достигнал до обосноваван и законосъобразен извод за наличието на допуснати съществени нарушения на процесуалните правила от страна на приелия акта административен орган, които са довели до незаконосъобразност до степен такава, че да е необходима отмяната на същия.

Безспорно не са налице основания за прогласяване на Наредбата за нищожна. Не са допуснати до толкова съществени нарушения от процесуален или

материалноправен характер, които да могат да се квалифицират като порок, поради който актът да не може изначално да предизвика целяните с него правни последици.

В хода на производството не са представени каквито и да е доказателства за изпълнение на изискванията на чл. 28 от ЗНА и чл. 14 ал. 2 от Указ № 883/24.04.1974 г., според които към проекта за нормативен акт задължително следва да се изготвят и приложат мотиви. Липсата на мотиви е от съществено значение за осигуряване на възможността на засегнатите от Наредбата лица, които в настоящия случай са неопределяемо широк кръг, да заявят мнения, становища по нейните текстове, като да мотивират позицията си въз основа на изтъкнатите от вносителя доводи. Мотивите обосновават и необходимостта от приемане на изцяло нов подзаконов нормативен акт, а не изменение на някой от текстовете засегнати от приети от законодателния орган на държавата актове от по-висока степен. За да се приеме нов нормативен акт е необходимо да се установи по безспорен и категоричен начин, че урегулирането на съответните обществени отношения коренно се различава от предходните правни позиции на законодателя. С оглед стабилитета на регулираните обществени отношения от местно значение е целесъобразно и законосъобразно при несъществена промяна в правната регулировка на засегнатите от подзаконовия нормативен акт обществени отношения, да бъдат приети частични изменения, които да не засягат вече възникнали за трети лица права и задължения или да въведат такива в унисон с изискванията към момента.

Липсата на приложения към проекта за нормативен акт на основание чл. 28 от ЗАН ясни мотиви и публикуването им при провеждане на производството по приемане на акта, е ограничило във недопустимо висока степен възможността за пълноценно и своевременно участие на заинтересовани лица и организации в производството по приемане на Наредбата. И в хода на производството пред първоинстанционния съд, а и пред настоящата инстанция не са изтъкнати доводи и не са представени доказателства относно обстоятелствата, водещи до съществено изменение в урегулираните от старата наредба обществени отношения и налагащи приемане на изцяло нов нормативен акт. Това ограничение е безспорно основание за формулиране на извод за допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, които водят до незаконосъобразност на атакувания пред съда акт. Твърденията на процесуалния представител на общинския съвет за публикуване на мотиви през 2006 г., но невъзможността същите да бъдат представени пред съда по технически причини, не следва да бъдат кредитирани. От една страна, административният орган е следвало да окомплектова в пълнота преписката по приемане на подзаконовия нормативен акт и да може във всеки бъдещ момент да представи доказателства за реда и вида на предприетите и изпълнени от него процесуални действия, а от друга пред касационната инстанция липсват каквито и да е доказателства за предприети действия по подновяване, обновяване или смяна на информационната система на общината, както и че евентуално предприети такива действия са изключили възможността от създаване и ползване в бъдеще при необходимост на архив на събраната до момента от Община Габрово информация свързана с дейността ѝ.

Предвид описаното, настоящата инстанция счита, че първоинстанционното решение следва да бъде оставено в сила като постановено при изяснена

фактическа обстановка и при правилна и обоснована преценка за
незаконосъобразност на атакувания от Прокуратурата подзаконов нормативен акт.
Предвид изхода на производството претенцията за присъждане на направени по
делото от страна на Общински съвет – Габрово разноси следва да се остави без
уважение.

Предвид описаното и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, Върховен
административен съд, трето отделение

РЕШИ:

**ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 51/30.05.2017 г. по адм. дело № 69/2017 г. по описа
на Административен съд – Габрово.
Решението е окончателно.**