

## РЕШЕНИЕ

№ 141

гр. Велико Търново, 29.06.2020г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**Административен съд Велико Търново**, в съдебно заседание на дванадесети юни две хиляди и двадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧЕМШИРОВ**

**ЧЛЕНОВЕ : ДИАНКА ДАБКОВА  
КОНСТАНТИН КАЛЧЕВ**

при участието на секретаря П. Иванова и прокурора от ОП - Габрово Надежда Желева, изслуша докладваното от СЪДИЯ ЧЕМШИРОВ **Адм. д. №75** по описа за **2020** година и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от АПК, вр. с чл. 191 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Габрово с искане за отмяна на Наредбата за рекламната дейност на територията на Община Габрово/ по нататък в текста „Наредбата“/ в нейната цялост. Оспорващият твърди, че били налице допуснати съществени процесуални нарушения от ОС Габрово при приемане на оспорената Наредба, които се изразявали в липса на приложени мотиви към проекта на наредбата съобразно изискването на чл. 28 от ЗНА във вр. с чл. 14 от Указ №883/24.04.1974г. за прилагане на ЗНА, като трябва да се сочат накратко причините, които налагат издаването на акта, целите които се преследват с него, същността на най- важните положения, очакваните резултати от прилагането на акта.Претендира за отмяна на оспорената Наредбата, а при уважаване на протеста и присъждане на разноски по производството.

По така подаденият протест е било образувано производство по АД №273/2018 г. по описа на Административен съд – Габрово. С решение №211/13.11.2018г. по същото дело тричленен състав на АС – Габрово е отменил оспорената наредба. С Решение №16850/10.12.2019 г. по АД №460/2019 г. състав на ВАС е отменил решението по АД 273/2018 г. по описа на АС – Габрово и е върнал за ново разглеждане от друг състав на този съд. С Определение №1329/28.01.2020 г. по АД №213/2020 г., постановено в производство по реда на чл. 133, ал.6 от АПК, състав на ВАС е изпратил делото по подсъдност на АС – Велико Търново, където е образувано настоящото дело.

В изпълнение на дадените указания с разпореждане от 03.02.2020 г. е указано на жалбоподателя да отстрани нередовностите на протеста, като посочи дали се оспорва Наредбата, приета с Решение №98/09.07.1998 г. на Общински

съвет Габрово или последващите изменения и допълнения на тази наредба, както и да посочи в какво се състои незаконосъобразността на акта спрямо действащите към момента изменения.

С писмо от 07.02.2020г., неразделна част от протеста, прокурор при Окръжна прокуратура – Габрово е уточнил, че предмет на оспорване е Наредба за рекламната дейност на територията на Община Габрово, приета с Решение №98/09.07.1998 г. на заседание на Общински съвет – Габрово, проведено на 09.07.1998г.

Ответникът по оспорването – Общински съвет Габрово, не изпраща представител. Представя писмено становище, в което излага подробни мотиви за законосъобразност на процесният нормативен акт.

Участващият в делото прокурор от ОП – Габрово, дава становище за незаконосъобразност на Наредбата, като счита, че при приемането и са допуснати съществени нарушения на процесуални правила.

Съдът, като взе предвид съдържанието на оспорените разпоредби на нормативния акт, становищата на страните и представените по делото доказателства, приема за установено следното:

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. 14 от 18.02.2020 година на "Държавен вестник", обявено е на таблото на Административен съд – Велико Търново и интернет страницата на Върховен административен съд. Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Производството по оспорване на нормативни административни актове е регламентирано в разпоредбите на раздел III "Оспорване на подзаконовни нормативни актове" от глава десета на дял трети от АПК. Според правилото на чл. 187, ал. 1 АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Въпреки това, протестът е процесуално недопустим и следва да бъде оставен без разглеждане, а производството по делото прекратено по отношение на чл. 2, ал. 1, т. 4.1 и 4.2, чл. 3, чл.8, ал.2, т.8 чл. 25, чл. 26, чл. 29, ал.1, т.4, тъй като отмяната на оспорените текстове обуславя и отпадане на правния интерес на оспорващия Изискването за наличие на непосредствен правен интерес на оспорващия има за цел настъпването на благоприятни за него правни последици от отмяна на оспорения административен акт, доколкото същият засяга по неблагоприятен начин правната му сфера, - създава задължения или ограничава негови права, свободи, или законни интереси. Когато предмет на оспорването е подзаконов нормативен акт, както е в конкретния случай, правният интерес от търсената защита се състои в премахването на този акт от действащото право като акт, който регулира съответния кръг обществени отношения. След като част от разпоредбите на нормативният акт са отменени, последните са престанали да бъдат част от позитивното право, поради което и за оспорващия не е налице правен интерес от отмяна на конкретно тези разпоредби.

Настоящият съдебен състав намира депозирания протест, в частта му върната за ново разглеждане от Върховния административен съд, за частично недопустим.

Видно от приложените обявления и публикация в Държавен вестник съобщението по чл. 188 във вр. с чл. 181, ал. 1 и 2 АПК е за подадено оспорване по този протест срещу Наредбата, приета от Общински съвет Габрово с решение №98 от 09.07.1998г. При първоначалното разглеждане на делото, Наредбата е представена освен в първоначалната ѝ редакция, предмет на протеста, така и в нейната актуална, сега действаща редакция. От съдържанието на последната е видно, че подзаконвият нормативен акт е изменян и допълван с последващи решения на общинския съвет от 02.10.1998 г., 20.09.2001 г., 04.10.2001 г., 30.05.2002 г., 28.07.2005 г., 30.11.2006 г., 04.12.2008 г., 18.10.2012 г., както и в резултат на две влезли в сила на 19.10.2016 г. и 03.01.2018 г. съдебни решения. Някои от текстовете - чл. 1, чл. 2, чл. 4, т. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 12, ал.1, т.1, т.8 и т. 10, чл. 15, чл. 24, чл. 27, ал.2, чл. 28, чл. 29, ал.1, чл. 30, ал.1, т.2, чл. 32, чл. 33, чл. 36, чл. 37, чл. 39, ал.1 и ал.2, чл. 40, ал. 2 и ал.3 са изменени, други са отменени - чл. 2, ал. 1, т. 4.1 и 4.2, чл. 3, чл.8, ал.2, т.8 чл. 25, чл. 26, чл. 29, ал.1, т.4, създадени са и нови разпоредби - чл. 5, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал.2, чл. 29, ал.3, чл. 30, ал.1, т.3, чл. 35, ал.1, т.5, чл. 36, ал.1 , чл. 39, ал.3, чл. 40, ал. 4.

В изпълнение на изричните указания, дадени в Решение №16850/10.12.2019г. по АД №460/2019 г. по описа на Върховния административен съд, протестът е оставен без движение, в резултат на което взетото становище от прокурор при Окръжна прокуратура - Габрово е, че се поддържа протест относно отмяната на Наредбата в първоначалната ѝ редакция. При това положение, доколкото някои от разпоредбите са отменени и изменени, то част от приетите текстове към 09.07.1998 г. вече не са действащо право, поради което не могат да бъдат предмет на съдебна проверка за законосъобразност. В тази хипотеза, не е налице правен интерес от подаването на протеста, след като защитата, която се търси, всъщност се свежда до отмяната на разпоредбите в първоначално оспорената редакция и премахването им от позитивното право, което вече е осъществено.

В останалата си част протестът е допустим, като подаден от надлежна страна и срещу подзаконен нормативен административен акт, подлежащ на съдебен контрол, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконните нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

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 рекламната дейност на територията на Община Габрово е приета с Решение №98 от 09.07.1998 година на Общински съвет Габрово. Наредбата е приета по предложение на Кмета на Община Габрово, след положителни становища от постоянни комисии "Култура" и "Градоустройство и комунално стопанство" при Общински съвет Габрово.

От приложената в преписката Наредба се установява, че последната влиза в сила в десет дневен срок от публикуването и във в-к „Габрово Днес“. Както при първоначалното, така и при повторното разглеждане на делото, не е представено доказателство за публикуване на Наредбата в средствата за масово осведомяване.

Съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА в редакцията към ДВ, бр. 90/1996 г. Общинският съвет решава и други задачи с местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. С нормата на чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА в относимата редакция Общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, които се изпращат на областния управител в седемдневен срок. В чл. 7, ал. 2 от приложимата редакция на Закона за нормативните актове/ЗНА/ е посочено, че наредба се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Приложимата норма на чл. 8 от ЗНА конкретизира, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение, тоест, в случая е налице законова делегация, с която се овластява съответният общински съвет да приеме подзаконов нормативен акт за приложението на законовите текстове. По изложените съображения съдът намира, че оспорената наредба е издадена от оправомощен за това орган, в кръга на неговата материална и териториална компетентност.

Спазена е изискуемата от закона специална форма, доколкото са съобразени изискванията на относимата редакция на Глава III „Строеж на нормативните актове“ от Указа, приложима по силата на чл. 9, ал. 2 от ЗНА към ДВ, бр. 39/1974 година. При структурирането на акта са взети предвид повелите на Глава IV „Формулиране на разпоредбите на нормативните актове“ от Указа и е съблюдавана регламентацията на Глава V „Нормативни актове по прилагането на други актове“ от Указа, в редакцията му към 1997 г.

Съдът обаче намира, че Наредбата не е приета при спазване на специалните процесуални правила за това. Според чл. 20 от Указа при изготвяне на проекти за постановления, правилници, наредби и инструкции се прилагат съответно чл. 10, 11 и 13. Нормата на чл. 10 регламентира, че в плана за изготвяне на законопроекта се определят: 1. наименованието на закона; 2. етапите и сроковете за изготвяне на законопроекта съобразно чл. 13; 3. съставителят на законопроекта. Съгласно чл. 11 съставител на законопроект може да бъде комисия или отделно лице. Разпоредбата на чл. 13, ал. 1 гласи, че изготвянето на законопроекта обхваща: 1. изготвяне на първоначален проект; 2. обсъждане на проекта; 3. изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект. Според втората алинея съобразно характера и обсега на предложените изменения могат да се изготвят и обсъждат и следващи варианти на проекта. Налага се извод, че производството по одобряване на проект за наредба, който да бъде представен на общинския съвет за гласуване, принципно обхваща следните фази: планиране, проектиране и обсъждане, включително неколккратно обсъждане в определени хипотези. От съвкупния анализ, систематическото място на цитираните норми в Глава втора „Изготвяне на проектите за нормативни актове“ и предвид чл. 9, ал. 1 от Указа, се налага извод, че планът по чл. 10 се съставя от органа, който трябва да издаде акта, а когато този орган е колективен – от неговия председател. В настоящия случай липсват данни за планиране приemanето на процесната Наредба – не е ясно на кого е възложено съставянето на проекта, не са разписани етапите и сроковете за изготвяне и обсъждане. В преписката /сив класьор/ е представено Предложение от кмета на Община Габрово от 29.05.1998 г. за приемане на Наредба за рекламната дейност на територията на Община Габрово, във вр. с което е представен и изготвен проект на Наредбата. Същият, би могъл да се приеме за първоначален проект по смисъла на чл. 13, ал. 1, т. 1, вр. чл. 20 от Указа в относимата му редакция, въпреки че не става ясно кой е негов съставител по смисъла на чл. 10, т. 3 и чл. 11 от Указа. Нещо повече, дори да се приеме, че в

случая е изготвен първоначален проект, същият категорично не е придружен с мотиви, както изисква чл. 28 от ЗНА в относимата редакция – законопроектът/в случая проектът на Наредбата/ се изготвя съобразно този закон и указа за неговото прилагане. Той се придружава от мотиви. Съдът намира тази норма за общо приложима не само по отношение на законите, а и на подзаконовите нормативни актове. Това се потвърждава и от последвалите законодателни промени в нормата на чл. 28 от ЗНА, в духа на които правната тежест на мотивите, изготвени съобразно изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, е определена от законодателя с разпоредбата на ал. 3 на същия текст, която вмениява забрана за обсъждане на предложението от компетентния орган в случай, че към него не са приложени мотиви. ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативни актове, както и на нормативните административни актове. Това е съществено изискване, залегнало в основите на административните производства въобще. Пълната липса на мотиви към внесеното предложението за проект на Наредба пречатства възможността на заинтересованите лица да направят предложения и да изложат становища преди приемането му. Процедурата, касаеща приемането на подзаконов нормативен акт е регламентирана императивно в защита на публичния интерес, като нарушаването ѝ винаги е съществено. Мотивите безспорно имат съществено значение, обезпечават и гарантират ефективността на етапа на обсъждане. Както правилно сочи протестиращият прокурор липсват доказателства за проведено обсъждане на проекта, като въпреки изричните указания на съда документи от хода на производството не са представени. Смисълът на закона е да се даде гласност, да се осигури достъп и възможност за ангажиране на становища от постоянни и временни комисии, както и от граждани – адресати на подзаконовия административен акт. Няма данни за разглеждане и обсъждане на проекта от никакви постоянни или временни комисии. Липсва всякакво доказателство за проведено гласуване и приемане на предложената наредба от някоя комисия, а това опорочава консултативния и съвещателен характер на подготвителния етап по приемане на дадена Наредба от Общинския съвет. Само по себе си одобряването на първоначалния проект без корекции и последващи обсъждания не би било проблем и порок на административното производство/такава хипотеза е предвидена в чл. 13 от Указа/, но само в случай, че безспорно е осигурена възможност и действително е проведено обсъждане на проекта, от документирането на което да е непротиворечиво ясно, че първоначалният проект в пълнота удовлетворява обществените потребности и изпълнява законовите изисквания, в случая на чл. 2, ал. 4 от ЗОБС в относимата редакция. Обсъждането не е формален етап, който може да бъде подценяван и пренебрегван, тъй като е израз на основни принципи на административния процес като откритост, достъпност, публичност и прозрачност. Законодателят е придал изключително значение на възможността за предварителното разгласяване и обсъждане /включително неколкократно предвид чл. 13, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Указа/ на проекта за нормативен акт с всички заинтересовани лица и организации преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, тъй като именно обсъждането осигурява реализиране на възможността за изразяване на мнения, становища и възражение на заинтересованите лица, които биха довели до приемане на различна редакция на оспорената Наредбата. Целта е да се гарантира обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност на административните актове. В случая, не е осигурено обсъждане, с което съществено са нарушени процесуалните правила по издаване на оспорения подзаконов административен акт. Това не може да бъде обяснено с дългия период, изминал от приемането на Наредбата и с твърдение, че доказателствата не се съхраняват, тъй като по аргумент от чл. 23 от Указа за всеки проект за нормативен акт се образува досие. То отразява хода на изготвяне на проекта и се попълва от съставителя, а когато съставителят е комисия – от нейния

председател. Досието за законопроект се води в два екземпляра. След приключването му единият екземпляр се изпраща на Съвета по законодателството. Досието се съхранява от органа, който е издал акта, а при закон – от органа, който е предложил законопроекта за планиране, и от Съвета по законодателството. Тоест, на Общински съвет Габрово е вменено съхраняване на пълно досие.

След планирането, проектирането и обсъждането на проекта идва ред Наредбата да бъде внесена за приемане в Общинския съвет по реда на чл. 22 от ЗМСМА в относимата редакция. Според чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА в относимата редакция заседанията на общинския и районния съвет са законни, ако присъстват повече от половината от общия брой на съветниците. Алинея трета на същата норма гласи, че решенията на общинския и районния съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Съветът може да реши гласуването да бъде и тайно. Разпоредбата на чл. 27, ал. 5 от ЗМСМА в относимата редакция повелява, че решенията се обявяват на населението. В настоящия случай, въпреки изричните указания на съда от ответната администрация не са представени доказателства за списъчния състав на общинските съветници през 1998г. Не е представен и пълният протокол от състоялото се на 09.07.1998г. заседание, а в приложеният препис-извлечение относно Наредбата липсват сведения за присъстващите съветници, което възпрепятства проверката на кворум, а респективно и законността на заседанието. Неясно за съда остава как е протекло гласуването – явно или тайно, и дали решение №98 е прието с нужното мнозинство. Нито се твърди, нито се доказва да е осведомено населението за приетата Наредба, както и изпратена ли е тя на областния управител в седемдневен срок.

Неоснователно на последно място е възражението на ответника, че наличието на предложение на Кмета и предстоящото приемане на наредбата е било доведено до знанието на обществеността, чрез Общински бюлетин и целта на чл. 26, ал.2 от ЗНА е изпълнена. Съгласно цитираната законова разпоредба преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентен орган, съставителят на Проекта следва да го публикува на интернет страницата на съответната институция, заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите страни се предоставя най- малко 14- дневен срок за предложения и становища по проекта. При положение, че липсват мотиви, съответно доклад, както е и в настоящия случай, публикуването на съобщение за предстоящо приемане на Наредба, не санира допуснатото процесуално нарушение.

Всички изброени пропуски съществено нарушават реда за приемане на Наредби, който е така регламентиран, че да гарантира обективността, безпристрастността и качеството на актовете, приемани от общинския съвет, поради което неспазването му е нарушение на предвидената процедура по изработване и приемане на актовете на Общинския съвет и съставлява основание за незаконосъобразност по чл. 146, т. 3, вр. чл. 196 от АПК.

Изложеното налага на основание чл. 193, ал. 1, пр. 2 от АПК, съдът да отмени като процесуално незаконосъобразна Наредбата, което от своя страна дава основание да не се разглежда въпросът за нейната материална законосъобразност.

По изложените съображения, протестът подаден от прокурор при ГОП в допустимата му част, се явява основателен, а оспорената Наредба, като приета при допуснати съществени нарушения на процесуални правила, следва да бъде отменена. По отношение на разпоредбите в първоначално оспорената редакция,

премахнати от позитивното право с последващи решения за Общински съвет Габрово, не е налице правен интерес от подаването на протеста, тъй като защитата, която се търси вече е реализирана.

С оглед направеното изрично искане и на основание чл. 143, ал. 2 от АПК следва да бъде осъден ответника да заплати на оспорващия направените и доказани разноски в процеса – такса в размер на 20 лв. за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“, съгласно изискванията на чл. 181, ал. 1, вр. с чл. 188 от АПК.

Водим от горното и на основание чл. 159, т. 8 и чл. 193, ал. 1 от АПК, Административният съд – В. Търново, тричленен състав

#### Р Е Ш И :

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ подаденият протест прокурор от Окръжна прокуратура – Габрово с искане за отмяна на разпоредбите на чл. 1, чл. 2, чл. 4, т. 1, чл. 7, чл. 8, чл. 12, ал.1, т.1, т.8 и т. 10, чл. 15, чл. 24, чл. 27, ал.2, чл. 28, чл. 29, ал.1, чл. 30, ал.1, т.2, чл. 32, чл. 33, чл. 36, чл. 37, чл. 39, ал.1 и ал.2, чл. 40, ал. 2 и ал.3 – изменени; чл. 2, ал. 1, т. 4.1 и 4.2, чл. 3, чл.8, ал.2, т.8 чл. 25, чл. 26, чл. 29, ал.1, т.4 – отменени и създадените нови разпоредби - чл. 5, ал. 1, т. 4, чл. 22, ал.2, чл. 29, ал.3, чл. 30, ал.1, т.3, чл. 35, ал.1, т.5, чл. 36, ал. 1, чл. 39, ал.3, чл. 40, ал. 4 от Наредбата за рекламната дейност на територията на Община Габрово е приета с Решение №98 от 09.07.1998г. на Общински съвет Габрово.

ПРЕКРАТЯВА производството по АД №75/2020г. по описа на Административен съд – В. Търново в тази му част.

ОТМЕНЯ Наредбата за рекламната дейност на територията на Община Габрово е приета с Решение №98 от 09.07.1998г., в останалата ѝ част.

ОСЪЖДА Общински съвет Габрово да заплати на Окръжна прокуратура - Габрово разноски по делото в размер на 20 /двадесет/ лв.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

РЕШЕНИЕТО, след влизането му в сила, да се обяви по реда, по който е обявена Наредбата за рекламната дейност на територията на Община Габрово.

ПРЕДСЕДАТЕЛ : /п/

ЧЛЕНОВЕ : 1. /п/

2. /п/