

# РЕШЕНИЕ

№ 358

град Велико Търново, 16.07.2019 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**Административен съд – гр. Велико Търново, IX–ти състав**, в публично съдебно заседание на дванадесети юли две хиляди и деветнадесета година, в състав:

**Председател: Георги Чемширов**  
**Членове: Дианка Дабкова**  
**Константин Калчев**

при участието на секретаря М.Н.и прокурора от ВТОП – Донка Мачева като разгледа докладваното от съдия Калчев **адм. д. № 369/2019 г.** по описа на Административен съд – гр. Велико Търново, за да се произнесе взе предвид следното:

**Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.**

Делото е образувано след като с Решение № 9422 от 19.06.2019 г. на Върховен административен съд по адм. д. № 301/2019 г. е отменено Решение № 498 от 16.11.2018 г. по адм. д. № 630/2018 г. по описа на Административен съд – Велико Търново и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на същия съд.

Производството е започнало по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Велико Търново срещу Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цените на услугите в Община Лясковец, приета с Решение № 521/12.02.2003 г. на Общински съвет – Лясковец (наричана по-нататък за краткост Наредбата), впоследствие изменяна и допълвана. Протестиращият прокурор оспорва в цялост наредбата поради допуснати съществени процесуални нарушения при приемането и измененията ѝ, свързани с разпоредбите на чл. 13 от Указ № 883/74 г. и чл. 26, чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от Закона за нормативните актове – липса на публикуване на проекта на наредбата или огласяването му, проведено обсъждане и дадена възможност за изразяване на становище по него. Според оспорващия изброените задължения на съставителя на проекта са императивно предвидени, с оглед гарантиране на принципа на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В съдебно заседание оспорващият прокурор от ВТОП поддържа протеста с искането наредбата да се отмени по изложените в протеста съображения, като претендира за направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата – Общински съвет – Лясковец, изразява становище за неоснователност на протеста в представен писмен отговор при първоначалното разглеждане на делото. Излага доводи, че протестираната наредба е издадена от компетентен орган и при наличие на изискуемия от закона кворум, в предвидената от закона форма. Сочи, че предложеният проект на наредбата не е оповестен на обществеността доколкото разпоредбите на ЗНА към този момент не са съдържали такова изрично изискване. Поддържа, че принципът на откритост бил спазен, като заседанията на ОбС-Лясковец се излъчвали по общинското кабелно радио, а приетата наредба била публикувана на интернет страницата на общината.

Великотърновският административен съд, тричленен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания

административен акт приема за установено следното:

Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цените на услугите в Община Лясковец е приета от Общински съвет – Лясковец с Решение № 521 по Протокол № 51 от заседание на общинския съвет от 12.02.2003 г. Производството по приемане на наредбата е започнало във връзка с постъпило предложение с рег. индекс 31/06.02.2003 г. от кмета на Община Лясковец. Проектът е разгледан и одобрен на 06.02.2003 г. от постоянните комисии по „Общинско развитие, благоустройство и околна среда“ и „Образование, култура, православна църква и вероизповедания“. Няма данни проектът за нормативния акт да е изпращан на заинтересовани лица или техни представителни организации, да е публикуван в средства за масово осведомяване или в интернет, нито да е оповестяван по друг начин. Не се установява да е организирано и провеждано обсъждане на проекта със засегнати лица или организации. Проектът е разгледан на заседание на Общинския съвет на 12.02.2003 г., на което са присъствали 11 от общо 17 общински съветници, като окончателният текст на наредбата е гласуван и приет с 11 гласа „за“, без „против“ и „въздържал се“, с Решение № 521 по Протокол № 51/12.02.2003 г. на Общински съвет – Лясковец. Впоследствие наредбата е многократно изменяна и/или допълвана, с 46 последващи решения на общинския съвет.

При така установената фактическа обстановка и при съобразяване с дадените от ВАС задължителни указания, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорването е визираната Наредба на Общински съвет Лясковец, в нейната цялост. Същата е подзаконен нормативен административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Наредбата подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу акта, като по делото липсват данни оспорената наредба да е отменена или изменена след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконните нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд, съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледан по същество протестът е и основателен по следните съображения:

Процесната наредба е приета след решение на компетентен орган – Общински съвет – Лясковец, в кръга на чийто правомощия по силата на законовата делегация на чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ вр. чл. 8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ е да издава, изменя и допълва нормативни актове. Решението е взето на редовно проведено заседание на общинския съвет при наличие на кворум и мнозинство съгласно особените изискванията, установени с чл. 27, ал. 2 и ал. 4 от ЗМСМА, в приложимата редакция. Спазена е изискуемата от закона специална форма за структуриране на нормативния акт.

Независимо от горното, настоящият състав намира протеста за основателен, тъй като Наредбата не е приета при спазване на специалните процесуални правила за това.

Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове-ЗНА /Изм. - ДВ, бр. 65 от 1995 г./ 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. Систематическото тълкуване на разпоредбата обосновава извод за приложимост на ЗНА, включително – чл. 28, изр. 2 от ЗНА /редакция, ДВ, бр.27/1973 г., в сила до приемането на новата разпоредба с ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г./ . Според посочената разпоредба законопроектът се изготвя съобразно този закон и указа за неговото прилагане. Той се придружава от мотиви. Изискване за обсъждане на проекта и изготвяне на мотиви към проекта съдържа и разпоредбата на чл.15 от Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА съгласно която органът, който отговаря за изготвяне

на законопроекта, го изпраща заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище. Указ № 883/24.04.1974 г. е приложим към предмета на спора нормативен акт, тъй като съдържа общи изисквания към проектите на нормативни актове, включително тези от местно значение.

В хода на производството не са представени каквито и да е доказателства за изпълнение на изискванията на чл. 28, изр. 2 от ЗНА и на 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. Липсата на приложения към проекта за нормативен акт на основание чл. 28, изр. 2 от ЗАН ясни мотиви и оповестяването 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. Нито в хода на производството при първоначалното разглеждане на делото, нито понастоящем са изтъкнати доводи и 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.

Отсъствието на каквито и да е данни приетият проект за НОАМТЦУОЛ да е бил оповестен на лицата, за които възникват задължения или ограничения, респ. на техни представителни организации, сочи на извод за нарушение на разпоредбата на чл. 28 от ЗНА и чл. 15 от Указ № 883/24.04.1974 г. Внесеният такъв с цитираното по-горе предложение на кмета, е бил обсъждан на заседания на постоянните комисии и на общинския съвет, което обаче не преодолява началната липса на оповестяване на проект за процесната Наредба, неговото обсъждане, приемане на възраженията и становищата на заинтересованите лица и организации. Налице е пълно пренебрегване на разпоредбите на Глава III - "Изработване на проекти на нормативни актове" ЗНА, в приложимата редакция към ДВ, бр. 65/1995 г., във връзка с Глава втора на Указ № 883/24.04.74 г. за прилагане на ЗНА към ДВ, бр. 57/80 г., което не може да бъде преценено по друг начин освен като съществено нарушение на административнопроизводствените правила – така напр. по идентичен казус Решение № 9040 от 13.06.2018 г. на ВАС по адм. д. № 13988/2018 г. Целта е да се гарантира обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност на административните актове. В случая такова обсъждане не е осигурено, както бе посочено, с което съществено са нарушени процесуалните правила по издаване на оспорения подзаконов административен акт, тъй като при обсъждането е било възможно да се направят предложения и възражения, които биха довели до приемане на различна редакция на оспорената наредба. Този извод не променя от обстоятелството, че заседанията на общинския съвет били предавани по общинското кабелно радио /за което всъщност не са представени доказателства/. На последно място, липсват и доказателства, че приетият нормативен акт е доведен до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин, както изисква разпоредбата на чл. 22, ал. 2, изр. второ от ЗМСМА (Доп. - ДВ, бр. 85 от 2000 г.).

Последващите изменения и допълнения на Наредбата не могат да санират

допуснатите предходни нарушения в процедурата по приемането ѝ, още повече, че всички те също са постановени при съществени процесуални нарушения.

Съгласно чл. 2а от ЗНА (Нов - ДВ, бр. 55 от 2003 г., отм. с ДВ бр. 46 от 2007 г., в сила от 01.01.2008 г.) лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. Съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА (Нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) 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 чл. 28, ал. 2 и ал. 3 от ЗНА (Нов ДВ, бр. 46 от 2007 г.) мотивите, съответно докладът, съдържат причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, като проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. В този смисъл са и измененията на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, обн. ДВ бр. 34 от 2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

От представените от ответника доказателства с писмо вх. № 3189/08.07.2019 г. се установява, че нито едно от предложенията за изменение и допълнение на Наредбата за периода от приемането на наредбата до 26.11.2012 г. не е било оповестено, в т.ч. на интернет страницата на общината, съответно не е бил предоставен едномесечен/14-дневен срок за изразяване на предложения и становища от заинтересованите лица. За абсолютно всички проекти за изменение и допълнение на наредбата след горепосочената дата формално са налице мотиви, респ. доклад, но съдържанието им не съответства на нормата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА и в този смисъл същите не изпълняват реално изискването на закона. Предвид това съдът счита, че законовите изисквания на чл. 2а, чл. 26 и 28 от ЗНА, в относимите редакции не са изпълнени.

Изброените пропуски съществено нарушават реда за приемане на подзаконови нормативни актове, който е така регламентиран, че да гарантира обективността, безпристрастността и качеството на актовете, приемани от общинския съвет, и съставлява основание за незаконосъобразност по чл. 146, т. 3, вр. чл. 196 от АПК /така и Решение № 9597 от 21.06.2019 г. на ВАС по адм. д. № 10268/2018 г., Решение № 8065 от 29.05.2019 г. на ВАС по адм. д. № 5108/2018 г., Решение № 9629 от 24.06.2019 г. на ВАС по адм. д. № 15001/2018 г., Решение 14663 от 30.11.2017 г. на ВАС по адм. д. № 14254/2016 г., Решение № 8392 от 29.06.2017 г. на ВАС по адм. д. № 3628/2017 г., Решение № 863 от 23.01.2017 г. на ВАС по адм. д. № 10312/2016 г., Решение № 145 от 05.01.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5515/2017 г., и мн. др./ Изложеното налага на основание чл. 193, ал. 1, предл. второ от АПК, съдът да отмени като процесуално незаконосъобразна оспорената срещу Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цените на услугите в Община Лясковец.

При този изход в полза на Окръжна прокуратура – Велико Търново следва да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на 20 лева – внесена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявена самата Наредба.

По изложените съображения и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът

**Р Е Ш И :**

**ОТМЕНЯ** като незаконосъобразна Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цените на услугите в Община Лясковец, приета с Решение № 521/12.02.2003 г. по Протокол № 51 на Общински съвет – Лясковец, посл. изм. и доп. с Решение № 377/29.03.2018 г. по Протокол № 46.

**ОСЪЖДА** Общински съвет-Лясковец да заплати на Окръжна прокуратура – Велико Търново разноски по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва и протестира 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 самата Наредба.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ :**

**ЧЛЕНОВЕ : 1.**

**2.**