



РЕШЕНИЕ
№17

Претенс!

Гр. Перник, 04.02.2019 година.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Перник, в публично съдебно заседание проведено на двадесет и трети януари през две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Ивайло Иванов

ЧЛЕНОВЕ: Слава Георгиева
Силвия Димитрова

при съдебния секретар Валентина Христова и с участието на прокурор Николай Цветков от Окръжна прокуратура Перник, като разгледа докладвано от съдия Ивайло Иванов административно дело № 517 по описа на съда за 2018 година, за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура Перник против Наредба за общинската собственост (НОС, Наредбата), приета с Решение № 60 от 26.04.2013 година, по Протокол № 4 от редовно заседание на Общински съвет (ОбС) Радомир, проведено на 26.04.2013 година.

В протеста се излагат доводи за незаконосъобразност на подзаконовия нормативен акт, като издаден при съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Протестът се основава на разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) в редакцията от ДВ, бр. 46 от 2007 година, действаща към момента на приемане на Наредбата, изискваща преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предостави най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. В протеста прокурорът излага становище, че при приемането на НОС това нормативно изискване на чл. 28,

ал. 2 от ЗНА не е спазено. В протеста се сочи, че при извършване на планова проверка по реда на надзора за законност от страна на Окръжна прокуратура Перник, ОбС Радомир не е представил доказателства, че към момента на приемане на Наредбата, преди внасянето ѝ за обсъждане и приемане от ОбС Радомир, на интернет страницата на вносителя на проекта – Община Радомир, са публикувани проекта на наредба, мотиви, съответно доклад, както и че е предоставена на заинтересованите лица възможност и най-малко 14-дневен срок, за внасяне на предложения и становища по проекта. На основание установеното при проверката прокурорът твърди, че проектът на Наредбата е публикуван на 19.03.2013 година, т. е. след внасянето му за разглеждане и приемане от ОбС Радомир на 18.03.2013 година, без да е посочен срок и указана възможност за заинтересованите лица да могат да дават предложения и становища по проекта. Прокурорът пледира това да е както нарушение на императивното правило на чл. 26, ал. 2 на ЗНА, така и на разпоредбата на чл. 77 от АПК, задължаваща компетентния да издаде нормативен акт орган да издаде същия, след като обсъди проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения, поради което счита, че е налице основание по чл. 146, т. 3 от АПК за отмяна на цялата оспорена Наредба.

В проведеното съдебно заседание на 23.01.2019 година вносителят на протеста пледира отмяна на цялата Наредба за общинската собственост, приета с Решение № 60/26.04.2013 година на ОбС Радомир по подробно изложени аргументи. Претендира присъждане на направените съдебни разноски.

В проведеното открито съдебно заседание на 23.01.2019 година ответникът – Общински съвет Радомир, редовно призован, не изпраща процесуален представител. По делото е депозирано писмо вх. №3281/14.12.2018 година от председателя на ОбС Радомир, в което заявява, че след приключване на делото ОбС Радомир ще предприеме действия, съгласно съдебното решение.

Административен съд – Перник, в настоящия съдебен състав, след като прецени доводите в протеста и доказателствата по делото, намира за установено следното:

По допустимостта:

Протестът е процесуално допустим по смисъла на чл. 185, чл. 186 и чл. 187 от АПК. Насочен е срещу нормативен административен акт по смисъла на чл. 7, ал. 2 от ЗНА – наредба, която е подзаконов административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно чл. 185 от АПК. Упражняването на правото на оспорване или протест не е обвързано с прекулузивен срок съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК. Протестът е подаден от прокурор, който по реда на чл. 186, ал. 2 от АПК винаги може да оспори подзаконов нормативен акт, ако прецени че административния акт или отделни негови разпоредби са незаконосъобразни (чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК), тъй като по презумпция всеки незаконосъобразен административен акт рефлектира негативно върху обществения интерес. В изпълнение на изискването, залегнало в разпоредбата на чл. 188 от АПК, оспорването е съобщено в Държавен вестник, бр. 87/19.10.2018 година.

Въз основа на изложеното следва да се приеме, че подаденият протест е допустим и следва да бъде разгледан по същество.

По фактите:

От представената по делото административна преписка по приемането на Наредба за общинската собственост се установява следното:

С докладна записка вх. №С-48/18.03.2013 година кметът на Община Радомир е внесъл предложение за приемане на Наредбата, към която е приложил и проект на същата. Докладната записка е придружена от мотиви. В мотивите се съдържа указание към неизвестен адресат, относно възможност за мнения, становища и препоръки, без да е определен срок за това.

Докладната записка и проектът на Наредбата са разпределени с резолюция от 18.03.2013 година на председателя на ОбС Радомир на три от постоянните комисии (ПК) към ОбС Радомир – ПК „Обществен ред, законност, местно самоуправление и общинска собственост“ (ПКОРЗМСОС); ПК „Стопанска политика, земеделие, гори и екология“ (ПКСПЗГЕ) и ПК „Бюджет, финанси и инвестиционна политика“ (ПКБФИП). Комисиите ПКОРЗМСОС и ПКСПЗГЕ, са дали положителни становища по докладната записка относно така предложения проект на Наредбата. Няма данни по делото за становище на комисията ПКБФИП.

По делото е представена разпечатка от интернет страницата на Община Радомир, без дата, която съдържа данни, че на неизвестна дата файл, именуван „Проект на Наредба за общинската собственост и мотиви“, се съдържа в графа 19.03.2013 година, част от раздел „Проекти на наредби и правилници“ > Общински съвет > сайт на Община Радомир.

С Решение № 60 от 26.04.2013 година, т. 1, по протокол № 4 от редовно заседание на ОбС Радомир, проведено на 26.04.2013 година със 17 гласа „за“, без гласове „против“ и „въздържал се“, ОбС Радомир е приел Наредба за общинската собственост. В ПЗР на Наредбата е прието, че същата влиза в сила от датата на приемането ѝ от ОбС Радомир.

Съгласно данните в разпечатка от интернет страницата на Община Радомир, представена по делото, в раздел нормативни документи > наредби > 2013 година, на неизвестна дата, се намира „връзка“ „Наредба за общинската собственост (чл. 8, ал. 2 от ЗОС). От служебна справка на интернет страницата на Община Радомир се установява, че към момента на справката същата, в съответния описан раздел, след отваряне на активната „връзка“, е публикувана Наредба за общинската собственост (чл. 8, ал. 2 от ЗОС) (приета с Решение № 60 от 26.04.2013 г., на ОбС – Радомир). Наредбата е изменена и допълнена с Решение на ОбС Радомир от 2017 година. По делото освен копие на решението на ОбС Радомир и копие от разпечатка от интернет страницата на Община Радомир от неустановена дата, въпреки указанията на съда, дадени с протоколно определение в съдебно заседание, проведено на 28.11.2018 година не са представени. От разпечатката се установява, че на неизвестна дата на интернет страницата на Община Радомир > Общински съвет > Проекти на наредби и правилници > съществува „връзка“ с наименование „Докладна и проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за общинската собственост“. От служебна справка на интернет страницата на Община Радомир се установява, че към настоящия момент, в съответния описан по – горе раздел, след отваряне на активната „връзка“, се съдържат публикувани докладна записка от кмета на Община Радомир до председателя на

ОбС Радомир, относно изменение и допълнение на НОС, с която се предлага проект, но на решение (не на наредба за изменение и допълнение), проект на наредба за изменение и допълнение на НОС в чл. 53 и чл. 54 и мотиви към същия. В тази връзка не се представят и доказателства за указана възможност на заинтересованите лица, както и за определен срок за становища и предложения по този проект.

По делото не се представят и доказателства относно датата на внасяне пред ОбС Радомир на този проект за изменение и допълнение на Наредбата, съответно придружен с мотиви. Приложеното по делото надлежно заверено копие на решението на ОбС Радомир, с което изменението на Наредбата е прието, не установява този факт. Справката от интернет страницата на Община Радомир, без съответна дата, също не може надлежно да удостовери този факт.

С Решение №154 от 24.10.2017 година, взето по протокол № 10 от редовно заседание на ОбС Радомир, проведено на 24.10.2017 година, Наредбата за общинската собственост (приета с Решение № 60/20.04.2013 година на ОбС Радомир) със 21 гласа „за“, без гласове „против“ и „въздържал се“, Наредбата е изменена в чл. 53 и чл. 54, като е посочено, че изменението влиза в сила от датата на приемане на решението.

По делото не се представиха доказателства за публикуване на това решение, съответно датата на която е извършено, както липсват доказателства съответно и за публикуване на Наредбата с така приетите изменения и допълнения и съответно датата, на която това публикуване е извършено.

При така установените факти настоящият съдебен състав на Административен съд – Перник, като извърши по реда на чл. 196, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 168, ал. 1 от АПК цялостна проверка за законосъобразността на оспорения подзаконов нормативен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, достигна до следните правни изводи:

Предмет на съдебен контрол е Наредба за общинската собственост (приета с Решение № 60 от 26.04.2013 година на ОбС Радомир, изменена с Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир).

Съдът е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, а именно: липса на компетентност, неспазване на установената форма, наличие на съществено нарушение на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби, несъответствие с целта на закона.

Относно компетентност на издателя на нормативния акт:

Общинските съвети, като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. Съобразно действащата към момента на приемане на Наредбата нормативна уредба и конкретно чл. 8 от ЗНА и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, в изпълнение на предоставените им правомощия, ОбС са овластени да издават административни актове, сред които и подзаконов нормативни актове – наредби, с които да уреждат, съобразно нормативните актове от по – висока степен, неуредени от тях обществени отношения и по въпроси от местно значение. В случая Наредбата е приета по силата на законовата делегация на чл. 8, ал. 2 от ЗОС (ред. на ЗОС ДВ бр. 45 от 2012 година, в сила от 01.01.2013 година), като следва да определя рамката на правно регулиране на обществените отношения, свързани с реда придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските наместници.

Предвид изложеното настоящият съдебен състав намира, че Наредбата, съответно нейното изменение и допълване е издадена в изпълнение на законово правомощие на ОбС Радомир, т.е. издадена е от компетентен орган. Не е налице основание за отмяна на протестирания нормативен акт по смисъла на чл. 146, т. 1, във връзка с чл. 196 от АПК.

Относно формалната законосъобразност на оспорения нормативен акт:

Като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата (приета с Решение № 60/26.04.2013 година на ОбС Радомир) отговаря на изискванията на ЗНА и чл. 24 – чл. 28 от Указ № 883 от 24.04.1974 година за прилагане на ЗНА. Спазена е изискуемата от закона специална форма. При приемането на Наредбата са съобразени изискванията на чл. 24, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 година, във връзка с чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК – посочен е видът на акта (наредба) и е определен главният му предмет (за общинската собственост), макар от това да не става ясно, че актът се отнася до общинската собственост на Община Радомир. Тук следва да се отбележи разминаването между възприетото наименование на окончателния акт и съдържанието на решението, с което Наредбата е първоначално приета, в което наименованието на акта е Наредба за общинската собственост на Община Радомир. В Наредбата е посочено и правното основание за издаването ѝ, съгласно изискването на чл. 43 от Указ № 883 от 24.04.1974 година. Не е съобразно изискването на чл. 24, ал. 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 година за номериране на акта. Последното се явява порок на формата, който съдебният състав не оценява като съществен.

При изменението на Наредбата с Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир е нарушено изискването на чл. 11, ал. 3 от ЗНА, съгласно която разпоредба нормативните актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на новия, изменящия или допълващия акт. ОбС Радомир е следвало да приеме Наредба за изменение и допълнение на разпоредбите на действащата НОС. Нарушението съдът не преценява като съществено, респективно самостоятелно основание за отмяна, с оглед трайно установеният се в значително дълъг период от време подобен подход на общинските съвети, който, следва да се отбележи, е несъответен на нормативните правила, създадени, за да бъдат прилагани точно. Поради това съдебната проверка следва да има за предмет законосъобразността на процедурата по приемане на това решение и неговата валидност като акт, изменящ/допълващ основания подзаконов нормативен акт (в този смисъл е Решение № 15461 от 18.12.2014 година, постановено по адм. дело № 5751/2014 година на ВАС.) В тази връзка съдът приема, че при приемане на Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир са съобразени акта цяло изискванията на чл. 24, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 година, респ. чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК – определени са видът (решение, което се приравнява на нормативен акт за изменение и допълнение) и главният предмет на акта (изменение и допълнение на Наредбата в чл. 53 и чл. 54), посочен с органът, издал акта (ОбС Радомир). В решението е посочено правното основание за приемането му – чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във връзка с чл. 38, ал. 1 и чл. 37, ал. 1 от ЗОС. Като цяло решението съответства и на изискванията за съдържание, регламентирани в Глава Трета от Указ № 883/24.02.1974 година, във връзка с чл. 9, ал. 3 от ЗНА.

С оглед изложеното се приема, че не е налице основание за отмяна по чл. 146, т. 2 от АПК, във връзка с чл. 196 от АПК.

Относно спазване на административнопроизводствените правила в производството по издаване на протестираните нормативен акт:

Редът за издаване на нормативен административен акт е регламентиран в чл. 77 от АПК, съгласно която разпоредба компетентният орган издава нормативен акт, след като обсъди проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения. Приложими към издаването на нормативни актове са и разпоредбите на ЗНА на основание чл. 80 от АПК. Съгласно императивната разпоредба на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 година), 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.

В конкретния случай това императивно правило не е спазено. По делото не се представиха доказателства, че преди внасянето на 18.03.2013 година на проекта на Наредбата за нейното първоначално приемане от ОбС Радомир, съставителят на проекта е публикувал същия на интернет страницата на Община Радомир заедно с мотивите, съответно доклада, с предоставена на заинтересованите лица възможност за предложения и становища по проекта и предоставен най – малко 14 – дневен срок за това. Ответникът представя разпечатка от интернет страницата на общината, че проектът на Наредбата от 2013 година, ведно с мотивите към същия, съществува на неустановена дата. От така представената разпечатка – копие от интернет – страницата на община Радомир, единствено от наличното на страницата на подраздел, именуван 19.03.2013 година не може да се направи извод, че това е датата на публикуване на проекта на Наредбата и мотивите към същия. Тази заверена разпечатка съставлява единствено доказателство, че на неизвестна дата (разпечатката не съдържа дата), председателят на ОбС Радомир, е удостоверил, съдържанието на избрана страница от сайта на Общината, като дори не е видно съдържанието на файла, именуван „Докладна и проект на наредба за изменение и допълнение на наредбата за общинската собственост“. Въпреки изричните указания на съда, дадени с протоколно определение от съдебно заседание от 23.11.2018 година, по делото не се представиха доказателства, които да установяват факта на публикуване на проекта и мотивите, а именно – разпечатки от сайта на Общината от дата 19.03.2013 година или съответно данни от сървъра, удостоверени от съответно компетентно длъжностно лице, или протоколи от съответна дата удостоверяващи

публикуването от съответни длъжностни лица и други удостоверителни изявления и документи, относно извършени от тези или пред тези лица и към определен момент действия (арг. от чл. 178, ал. 1 от ГПК), или съответно данни за публикуване в местния печат, доказателства за наличие на информация на място в общината.

Без да се пренебрегва горното от доказателствата по делото не се установява и на заинтересованите лица да е предоставен и срок, най – малко 14 – дневен, за предложения и становища по проекта, макар в мотивите да се съдържа указание относно възможност за мнения, становища и препоръки. Освен това публикацията относно проекта, Наредбата (ако беше доказано да е извършена към онзи момент), е направена изключително формално, като съставителят на проекта не е определил нито срок за предложения и становища, нито ред, начин и условия за приемането им.

Това по своя характер е процесуален пропуск, който би могъл да се пренебрегне при факт на присмание на Наредбата на 26.04.2013 година, т. е. 38 дни след публикуването на проекта (ако беше доказано) и мотивите към същия, в които е указана възможност за становища и предложения. Дали обаче този проект и мотиви действително са доведени до знанието на заинтересованите лица на 19.03.2013 година по делото не се събраха доказателства, както вече беше отбелязано. По делото не се представиха доказателства и дали в този срок – до приемането на наредбата, становища и предложения са постъпили, същите да бъдат обсъдени. Липсата на такива следва да бъде удостоверена по някакъв начин при присмането на акта, особено в хипотезата по присмането на процесната наредба, при която само може да се направи предположение за довеждане до знанието на заинтересованите и съобразен условно минималният 14 – дневен срок по чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

До изводи в горния смисъл и по същите причини съдът достигна и по отношение изменението и допълването на Наредбата с Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир, като по делото не е установено датата на публикуване на този проект ведно с мотивите на интернет страницата на общината, както и тук на заинтересованите лица нито е указана изрично възможност, нито е предоставен изрично най – малко 14 – дневен срок, за предложения и становища, нито ред, начин и условия за приемането им. По отношение на тази редакция на Наредбата не може да се направи дори и хипотетичния извод, че липсата на изрично указана възможност и предоставен конкретен срок, изискването на чл. 26, ал. 2 от ЗНА не е съществен процесуален пропуск, тъй като изменението на Наредбата е прието на 27.10.2017 година, т.е. преди изтичането на 14 – дневния срок, ако публикуването на проекта ведно с мотивите беше доказано да е сторено на 16.10.2017 година.

Липсата на доказателства за публикуване на първоначалния проект на Наредбата и последвалото изменение и допълване на акта нарушава едни от основните принципи по чл. 26, ал. 1 от ЗНА (ред. бр. 46 от 2007 година – за откритост и съгласуваност и по чл. 26, ал. 1 от ЗНА (ред. ДВ бр. 34 от 04.11.2016 година) – предвидимост, откритост и съгласуваност. Целта на нормата е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси. Публикуването, разгласяването на проекта на акта е начинът, чрез който принципът за откритост и съгласуваност, заложен в чл. 26, ал. 1 ЗНА, намира част от своето проявление спрямо заинтересованите лица. Неспазването на това изискване е самостоятелно основание за отмяна на оспорения акт съгласно чл. 146, т. 3, във връзка с чл. 196 от АПК.

На следващо място, съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗНА (ред. ДВ бр. 46 от 2007 година) проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА мотивите на подзаконовия нормативен акт трябва да съдържат конкретно посочена информация. Значимостта на мотивите към проекта на един нормативен акт е обоснована в разпоредбата на чл. 28, ал. 3 от ЗНА, съдържаща като условие за обсъждане на проект на нормативен акт прилагането на мотиви към същия и то със съдържанието по ал. 2 на чл. 28 от ЗНА. Съдържанието на мотивите и тези към проекта за приемане на Наредбата от 2013 година, както и към изменението и допълването ѝ през 2017 година не отговаря на изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. 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.

Мотивите към проекта за приемане на Наредбата от 2013 година не съдържат конкретни причини за приемане на оспорения акт. Изложените най – общо причини, като изменения и допълвания на действащата към онзи момент Наредба за общинската собственост, и наличието на текстове, които са в противоречие със ЗОС, прекалено лаконично и недостатъчно обосновават приемането на изцяло нов нормативен акт.

На второ място мотивите следва да съдържат целите, които се поставят. Подобряване качеството на услугите, свързани с управление и разпореждане с общинска собственост и регламентиране на взаимоотношенията между Община Радомир и лицата, желаещи да придобият собственост или вещни права. Недопустимо е подзаконов нормативен акт да има за цел изрично законово определен предмет – редът за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи общинска собственост, и правомощията на кметовете на кметства и райони и кметските наместници.

На трето място мотивите следва да съдържат финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба. Мотивите не съдържат нищо по отношение на средствата, необходими за прилагането на новата наредба.

Четвърто мотивите трябва да сочат очаквани резултати от прилагането на наредбата, включително финансовите, ако има такива. Посоченото в мотивите „очакваният резултат е пълно съответствие на Наредбата... с действащото законодателство“ алогично се свързва с резултат от прилагането. Резултатите от прилагането следва да се отнасят до вече приет и влязъл в сила нормативен акт, който преди да се прилага следва да е съответен на действащото законодателство.

Не на последно място мотивите следва да съдържат анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. С оглед съдържанието им съдът приема, че мотивите не съдържат съображения в посока на това изискване. Посочването в мотивите, че проектът е разработен в съответствие с европейското законодателство – „Европейска харта за местно развитие и директивата на Европейската общност, свързана с тази материя“, поради съответствие на ЗОС с тях“, е меко казано бланкетно, и дори неправилно, ако се вземе предвид наименованието на Европейската харта за местно самоуправление, както и неконкретното посочване на съответна европейска директива. Категорично бланкетно е и обосноваването в мотивите на обобщен извод за принципите на европейското законодателство. Как вносителят на проекта е достигнал до извод за съответствие на ЗОС с Европейската харта за местно самоуправление и съответните директиви на ЕС, от мотивите не става ясно. Изложеното по отношение съдържанието на мотивите за приемане на нова Наредба за общинската собственост мотивира съдебния състав да приеме, че същите имат проформа, а отчасти и неотнормирано съдържание, към изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА.

Подобни изводи могат да се изведат и по отношение на проекта за изменение и допълнение на Наредбата от 2017 година, ако се приеме, че именно тези мотиви (които се откриват единствено на сайта на Община Радомир) са придружаващите проекта на изменението на Наредбата.

Липсата на мотиви или мотиви, неизпълващи съдържанието по чл. 28, ал. 2 от ЗНА, лишават обществеността от възможността да участва в консултациите, защото компетентният орган не е изложил конкретни съображения и факти, които да налагат приемането на нормативния акт, съответно неговото изменение и допълване. По отношение на изложените мотиви е съдебната практика на Върховния административен съд, обективизирана в Решение № 8453 от 7.07.2016 година, постановено по адм. дело № 14490/2015 година и Решение № 3179 от 15.03.2017 година, постановено по адм. дело № 4681/2016 година, с която трайно се е установило становището, че съдържанието им не е самоцелно. Мотивите към проекта на нормативен акт са способ, обслужващ един от принципите при изработването на нормативни актове – този на обосноваваност (чл. 26, ал. 1 от ЗНА). Предвид това проект на нормативен акт, към който не са приложени отговарящи на изрично заложените в закона критерии мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган – чл. 28, ал. 3 от ЗНА. Обсъдил и приел проекта на Наредбата през 2013 година и проекта за изменението и допълнението ѝ през 2017 година при предложени мотиви с такова съдържание, ОбС Радомир е допуснал съществено процесуално нарушение.

По отношение процедурата по чл. 27, ал. 2, ал. 3 и ал. 4, във връзка с чл. 21, ал. 1, т. 7 от ЗМСМА за кворум, мнозинство и явно гласуване, от доказателствата по делото се установява, че при приемането на Наредбата през 2013 година, изменението ѝ от 24.10.2017 година тази процедура е съобразена.

Съдът следва да извърши проверка и относно обнародването на Наредбата за общинската собственост (Решение № 60 /26.04.2013 година на ОбС Радомир, изм. с Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир), което е условие за влизане в сила на нормативния акт, съответно на неговите изменения:

Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България всички нормативни актове се публикуват, като влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Съгласно чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срока по ал. 1 (7-дневен срок от приемането им) чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в чл. 21, ал. 3, като съдът възприема, че този начин на изброяване не е алтернативен – т. е. обнародването следва да е по три начина. Последното се възприема не само поради структурата на изречението и наличието на съюз „и“, а не „или“, а и поради факта, че не всички граждани разполагат с възможност да се информират посредством интернет и печатни издания, за което не могат да бъдат и задължени, ако това е обвързано с влягането на средства. Поради това и третият способ следва да е и общодостъпен, без да изисква влягането на финансов ресурс. От друга страна разгласяването по три различни начина гарантира в максимална степен, че актът е доведен до знанието на адресатите си, с оглед липсата на предвиждане същият да бъде обнародван в ДВ. Този текст на ЗМСМА кореспондира и с чл. 37, ал. 3 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 година), регламентиращ правилото нормативните актове на общинските съвети да се обнародват в печата или да се разгласяват по друг начин на територията на общината.

От доказателствата по делото не се установява, че така разписаната процедура е спазена. Ответната страна твърди да е представила цялата преписка по издаване на Наредбата. Въпреки изисканите от съда доказателства, по делото не се представиха такива, които да удостоверяват, че компетентният орган – ОбС Радомир, е довел до знанието на населението този акт по начините, указани в чл. 22, ал. 2, изр. 2 от ЗМСМА (ред. ДВ, бр. 69 от 2003 година). Изводите на съда по отношение наличието на доказателства относно датата на „обнародване“ на Наредбата от 2013 година и изменението ѝ от 2017 година са идентични с изводите относно доказателствата за публикуване на съответните проекти. Разпечатки на копия от интернет страницата на ОбС Радомир относно датата на обнародване на Наредбата в редакцията ѝ от 2013 година не удостоверяват факт на публикуване на Наредбата към датата на нейното приемане и в 7-дневния срок за това. Такава справка може свободно да се извърши към настоящия момент на интернет страницата на Община Радомир, но същата не води до извод конкретно относно датата на публикуване на Наредбата. По отношение публикуването на изменението и допълването на НОС през 2017 година (Решение № 154/24.10.2017 година) не са представени каквито и да било доказателства, като видно от справка на сайта на Община Радомир съдържанието на Наредбата, вкл. в чл. 53 и чл. 54 е в редакцията на нормативния акт, приет с Решение № 60/26.04.2013 година на ОбС Радомир.

Публикуването на нормативния акт е началният момент, от който този акт произвежда своето правно действие. До момента на обнародване наредбата с „недовършен“ нормативен акт. Обнародването е елемент от предписаната от Конституцията на РБ, ЗНА и ЗМСМА процедура по издаването на нормативни административни актове на общинските съвети и неизвършването му е съществено нарушение на процесуалните правила, защото е пречка актът да произведе своето правно действие. Прилаган до датата на обнародването, необнародваният нормативен акт създава нежелана от правния ред привидност, че има правно действие и валидно регулира обществените отношения. По делото не се установява, поради липса на други доказателства (обнародване чрез средствата за масово осведомяване на установена дата и/или чрез интернет страницата на общината на установена дата и по друг подходящ начин – също на установена дата), че Наредбата е имала правно действие като нормативен административен акт към момента на подаване на протеста.

Ето защо се налага извода, че при приемането на Наредбата за общинската собственост (приета с Решение № 60 от 26.04.2013 година на ОбС Радомир, изменена с Решение № 154/24.10.2017 година на ОбС Радомир) ОбС Радомир е допуснал съществени нарушения на административнопроизводствените правила, поради което е налице основание за отмяна на нормативния акт по чл. 146, т. 3, във връзка с чл. 196 от АПК.

Предвид основанието за отмяна съдът не следва да обсъжда наличието на нарушения на материалния закон и да проверява съответствие на нормативния акт с целта на закона, като в посочения смисъл е съдебната практика на Върховния административен съд на Република България, обективизирана в Решение № 7799 от 27.06.2016 година, постановено по адм. дело № 12511/2013 година, Решение № 6046 от 26.05.2015 година, постановено по адм. дело № 5547/2012 година, Решение № 6046 от 26.05.2015 година, постановено по адм. дело № 5547/2012 година, Решение № 7799 от 27.06.2016 година, постановено по адм. дело № 12511/2013 година, Решение № 7799 от 27.06.2016 година, постановено по адм. дело № 12511/2013 година и Решение № 8802 от 13.07.2016 година, постановено по адм. дело № 3754/2014 година.

Относно разноските:

С оглед изхода на делото направеното искане от вносителя на протеста за присъждане на направените съдебни разноски е основателно, поради което Общински съвет Радомир следва да заплати на Окръжна прокуратура Перник сумата от 20.00 (двадесет) лева, представляваща такса за обнародване в Държавен вестник.

Мотивиран от горезиложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, настоящия съдебен състав на Административен съд – Перник

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Наредба за общинската собственост, приета с Решение № 60 от 26.04.2013 година, изменена с Решение № 154/24.10.2017 година на Общински съвет Радомир, като незаконосъобразна.

ОСЪЖДА Общински съвет Радомир да заплати на Окръжна прокуратура Перник съдебни разноски по делото в размер на 20.00 (двадесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от връчването му на страните.

СЛЕД ВЛИЗАНЕ В СИЛА на решението, на основание чл. 194 от АПК, във връзка с чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА, съдебният акт да бъде обнародван от Общински съвет Радомир по реда, по който следва да се обнародват приетите от него подзаконовни нормативни актове, а именно: чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, съгласно чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/

ЧЛЕНОВЕ:/п/

/п/