

РЕШЕНИЕ

№ 17

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

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.

73

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 съобразено 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 установилият 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 като 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 е 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 протестиращия нормативен акт:

Редът за издаване на нормативен административен акт е регламентиран в чл. 77 от АПК, съгласно която разпоредба компетентният орган издава

235

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. Разпоредбата на чл. 77 от АПК изрично сочи необходимост, ако становища, предложения и възражения са постъпили, същите да бъдат обсъдени. Липсата на такива следва да бъде удостоверена по някакъв начин при приемането на акта, особено в хипотезата по приемането 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 се установи 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

236

общинската собственост мотивира съдебния състав да приеме, че същите имат проформа, а отчасти и неотнормосимо 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, обективирана 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 обосновааност (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 влагането на средства. Поради това и третият способ следва да е и общодостъпен, без да изисква влагането на финансов ресурс. От друга страна

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

Р Е Ш И :

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:

ЧЛЕНОВЕ:

ЕДИНОВИДНО СЪДЕБНО АКТО
Решението е влязло в сила
на: 01.02.2019 г.
Адм. съд:
Секретар: