

# РЕШЕНИЕ

№ 108

град Велико Търново, 15.03.2019 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

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

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

при участието на секретаря П. И.и прокурора от ВТОП – Светлана И.като разгледа докладваното от съдия Калчев **адм. д. № 667/2018 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/.**

Същото е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Велико Търново срещу Наредба за реда и условията за упражняване правата на Община Лясковец върху общинската част от капитала на търговските дружества, приета с Решение № 93/27.05.2004 г. на Общински съвет – Лясковец /наричана по-нататък за краткост наредбата/, впоследствие изменяна и допълвана.

Протестиращият прокурор оспорва в цялост наредбата поради приемането ѝ при съществени процесуални нарушения, свързани с разпоредбите на чл. 2а от Закона за нормативните актове – липса на публикуване на проекта на наредбата или огласяването му, проведено обсъждане и дадена възможност за изразяване становище по него в едномесечен срок. Твърди се, че се касае за въпроси от обществен интерес и запознаването на гражданите с проекта и възможността за изразяване на становища и предложения по него е гаранция за публичност и обществен контрол. 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. 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 разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от ЗНА към този момент не е съдържала 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. Следвало да бъде взет предвид и принципа на оправдани правни очаквания, като в тази насока се позовава на практика на Административен съд – Велико Търново.

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 реда и условията за упражняване правата на Община Лясковец върху общинската част от капитала на търговските дружества е приета от Общински съвет – Лясковец с Решение № 93 по Протокол № 11 от заседание на общинския съвет от 27.05.2004 г., като същата е изменяна и/или допълвана с последващи решения на общинския съвет – Решение № 436/27.04.2006 г. и Решение № 250/31.01.2013 г. Съгласно § 1 от Заключителните разпоредби на Наредбата, същата е приета на основание чл. 2, ал. 4, изр. второ от Закона за общинската собственост /ЗОС/ и чл. 21, ал. 1, т. 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/.

Производството по приемане на наредбата е започнало във връзка с постъпило предложение с рег. индекс 118/18.05.2004 г. от кмета на Община Лясковец. 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 и одобрен от постоянните комисии по „Икономическо развитие“ и „Общинско имущество, приватизация и концесия“, съответно на 20.05.2004 г. и 21.05.2004 г. Проектът е разгледан на заседание на Общинския съвет на 27.05.2004 г., на което са присъствали 16 от общо 17 общински съветници, като окончателният текст на наредбата е гласуван и приет с 16 гласа „за“, без „против“ и „въздържал се“, с Решение № 93 по Протокол № 11/27.05.2004 г. на Общински съвет – Лясковец.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорването е визираната Наредба на Общински съвет Лясковец, в нейната цялост. Същата е подзаконов 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 подзаконовите 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 /ДВ, бр. 69 от 2003 година/. Спазена е изискуемата от закона специална форма, доколкото са съобразени изискванията на относимата редакция на Глава III „Строеж на нормативните актове“ от Указ № 883/ 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, приложима по силата на чл. 9, ал. 2 от ЗНА в съответната редакция /ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г./ 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 2005 г.

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

Съгласно разпоредбата на чл.2а (нов-ДВ бр.55 от 2003г., отм. бр. 46 от 2007 г., считано от 1.01.2008 г.) от Закона за нормативните актове /ЗНА/, действал по време на приемане на оспорената наредба, лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане, като уведомяването се извършва чрез изпращане 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. Общинските съвети са изрично посочени в чл. 138 от Конституцията, като органи на местно самоуправление, поради което не е налице някое от изключенията по § 5 от ПЗР на ЗНА. Към момента на приемане на спорния текст е в сила и Указ № 883 от 24.04.1974 година за прилагане на Закона за нормативните актове, в редакция на ДВ, бр.57 от 22.07.1980 година, в който също са регламентирани правила, свързани с издаването на подзаконов нормативни актове. Според чл. 20 от Указа за прилагане на ЗНА, при изготвяне на проекти за постановления, правилници, наредби и инструкции се прилагат съответно чл. 10, 11 и 13. Съгласно чл.13 във вр.с чл.20 от Указа при изготвяне на проекти за наредби процедурата обхваща изготвяне на първоначален проект; обсъждане на проекта и изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект. От цитираните по-горе текстове може да се направи извод, че се придава изключително значение на възможността за предварителното разгласяване и обсъждане на проекта за нормативен акт с всички заинтересовани лица и организации преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган.

На първо място, изготвеният първоначален проект на наредбата не е придружен от мотиви, както изисква чл. 28 от ЗНА в относимата редакция. Съдът намира тази норма за общо приложима не само по отношение на законите, а и на подзаконовите нормативни актове по арг. от § 5, изр. първо от ПЗР на ЗНА. 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 внесеният предположение 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.

На следващо място, както правилно сочи протестиращият прокурор липсват доказателства за проведено обсъждане на проекта. В конкретния случай с Решение № 93 по Протокол № 11 от 27.05.2004 г. Общински съвет-Лясковец е приел нов подзаконов нормативен акт, а не изменение или допълнение на съществуващ такъв, поради което е следвало да бъдат спазени изискванията на чл.2а /отм./ от ЗНА и чл.13 от Указ № 883 от 24.04.1974 г., действащи към този момент. В случая се касае за нормативен акт, уреждащ обществени отношения, свързани с упражняване правата на общината в търговските

дружества с общинско участие в капитала, т.е. засягат се правата и интересите на цялото население на територията на Община Лясковец. Отделно със самата наредба са създадени редица задължения или са въведени ограничения по отношения на различни категории лица – напр. Раздел VII, Раздел VIII и Раздел IX от наредбата. Предвид това откриването на производството по издаване на нов нормативен акт следва да се оповести публично чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин, като оповестяването включва и основните съображения за издаването на акта. 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 ЗОС в относимата редакция. Липсват доказателства проектът за наредбата да е довеждан до знанието на заинтересованите лица по някой от посочените в действащата към него момент разпоредба на чл. 2а от ЗНА - чрез изпращането му до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин. Извършването на такова уведомяване и то в определения от посочената норма срок /не по-кратък от един месец/, дори не се твърди от ответната страна, а и периодът от внасянето на предложението от кмета на общината в деловодството на общинския съвет, до приемането на Наредбата е по-кратък от един месец. Уведомяването на заинтересованите лица – бъдещи адресати на нормативния акт и обсъждането на проекта за същия 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 важно значение на предварителното разгласяване и обсъждане /включително няколкократно, съгласно 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 обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност на административните актове. В случая такова обсъждане не е осигурено, с което съществено са нарушени процесуалните правила по издаване на оспорения подзаконен 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/ и от оповестяването на вече приетия нормативен акт на интернет страницата на общината. Последващите изменения и допълнения на Наредбата, и евентуално извършените процедури по оповестяването им също не могат да санират допуснатите предходни нарушения в процедурата по приемането ѝ.

Изброените пропуски съществено нарушават реда за приемане на подзаконни 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. Изцяло неотнормирани са доводите на ответника, че в случая не била нарушена разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от ЗНА, тъй като от оспорвания се твърди /и се установява от съда/ наличието на допуснати процесуални нарушения по съвсем различни текстове на закона. Цитираното решение на Административен съд – Велико Търново по адм. д. № 98/2018 г. също няма отношение към казуса, доколкото със същото е отменена като незаконосъобразна конкретна разпоредба от Наредбата за реда за управление, придобиване и разпореждане с общинско имущество на

Община Лясковец, приета с Решение №243 по Протокол №20/27.01.2005 г. на Общински съвет Лясковец. Изложеното налага на основание чл. 193, ал. 1, предп. второ от АПК, съдът да отмени като процесуално незаконосъобразна оспорената срещу Наредба за реда и условията за упражняване правата на Община Лясковец върху общинската част от капитала на търговските дружества.

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 реда и условията за упражняване правата на Община Лясковец върху общинската част от капитала на търговските дружества, приета с Решение № 93/27.05.2004 г. на Общински съвет – Лясковец, последно изм. и доп. с Решение № 250/31.01.2013 г. на ОбС – Лясковец.

**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.**