**Р Е Ш Е Н И Е  № 230**

гр. Габрово, 29.11.2018 година

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

             **АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД** – **ГАБРОВО**в публично заседание на двадесет и първи ноември две хиляди и осемнадесета година в състав:

                                                                              **ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИН КОСЕВ**

                                                                                                              **ДАНИЕЛА ГИШИНА**

при секретаря **ЕЛКА СТАНЧЕВА** и с участието на прокурор **АЛЕКСАНДЪР АЛЕКСАНДРОВ** като разгледа докладваното от съдия Д. Гишина адм. дело № **244** по описа за **2018**година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на прокурор при Районна прокуратура – Трявна против Наредба за управление на общинските пътища, приета от Общински съвет – Трявна с Решение № 3 от 30.01.2013 година, с искане за отмяната ѝ.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на протестираната Наредба поради допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила – издаване на Наредбата в разрез с императивните норми на чл. 26 и 28 от Закона за нормативните актове, поради което се прави искане за отмяна на Наредбата и се претендира присъждане на направените съдебно-деловодни разноски.

В открито съдебно заседание за Районна прокуратура – Трявна се явява прокурор Павлин Йорданов, който поддържа подадения протест, както и искането по същество.

             Ответната страна Общински съвет – Трявна се представлява в открито съдебно заседание от надлежно упълномощен процесуален представител – адвокат /л. 101/, оспорва се протестът, по същество се прави искане за отхвърлянето му по съображения, развити в депозирана по делото писмена защита /л. 103-106/, претендира се и присъждане на направените по делото разноски, за които се представя списък /л. 107/.

             Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на атакуваната Наредба.

             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. 83 от 09.10.2018 година на „Държавен вестник” /л. 100/, обявено е на таблото на Административен съд – Габрово /л. 98/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 99/. Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Наредбата, срещу която е подаден процесният протест, представлява подзаконов нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт. При извършена служебна справка се установява, че с Решение № 86 от 01.08.2017 година, постановено по адм. дело № 144/2017 година по описа на Административен съд – Габрово, са отменени чл. 1, ал. 2, чл. 16, ал. 6, т. 2 и 6, чл. 19, ал. 2 и 3 и чл. 30, ал. 1 и 2 от посочената по-горе Наредба. Решението не е обжалвано по касационен ред и видно от посоченото в Предложение с № 288 от 28.09.2017 година на Председателя на Общински съвет – Трявна /л. 23/, горепосоченото съдебно решение е публикувано на сайта на Община Трявна на 01.09.2017 година. Настоящият съдебен състав намира, че по този начин е изпълнена разпоредбата на чл. 194 от АПК, посочените по-горе текстове от процесната Наредба са били отменени към момента на подаване на процесния протест, поради което не е нарушено правилото за еднократност на оспорването по чл. 187, ал. 2 от АПК.

             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 управление на общинските пътища е приета по предложение на Кмета на Община Трявна рег. № 0500-120 от 12.11.2012 година /л. 43/, в което е посочено, че с Решение № 149 от 01.08.2007 година на Общински съвет – Трявна е приета Наредба за управление на общинските пътища, но поради съществени промени и допълнения, които се налага да се извършат, в резултат на настъпилите изменения в Закона за пътищата /ЗП/, Кметът предлага съществуващата Наредба да бъде отменена и да бъде приета нова. Посочено е, че разпоредбите на новата Наредба целят повишаване на контрола по ползване и управление на общинските пътища, с цел тяхното опазване от разрушение; добавени са нови раздели, засягащи отчуждаването и временно ползване на недвижими имоти за пътища, концесиите на пътищата, специалното ползване на пътищата; нов момент е разработената Тарифа за таксите, които се събират за специално ползване на пътищата; изцяло променени са административно-наказателните разпоредби, съгласно изискванията на ЗП. Видно от Протокол № 16 от заседание на Общински съвет – Трявна на 22.11.2012 година /л. 53-54/, предложението на Кмета е било разгледано от комисии при Общинския съвет, които са го подкрепили.

            С Решение № 169 от 22.11.2012 година на Общински съвет – Трявна /л. 33/ е приет проектът на Наредбата за управление на общинските пътища и Тарифа за определяне на таксите, които се събират по Наредбата, като е предвидено същият да бъде публикуван на интернет страницата на Община Трявна и да бъде изложен на публично място в сградата на Община Трявна, като на заинтересованите лица е предоставен 15-дневен срок от публикуването за представяне на предложения и становища по проекта в стая № 401.

            Наредбата е приета с Решение № 3 от 30.01.2013 година на Общински съвет – Трявна /л. 4/, по предложение на Кмета на Община Трявна с № 05-00-11 от 21.01.2013 година /л. 12/, в което е посочено, че приетият с Решение № 169 от 22.11.2012 година на Общински съвет - Трявна проект на Наредбата е бил публикуван на интернет страницата на общинската администрация и изложен на публично място в сградата на общината. В предложението не е посочено да са постъпвали предложения и становища от заинтересовани лица, но е посочено, че е била изменена и допълнена Наредбата за специалното ползване на пътищата, като настъпилите промени са отразени в окончателния текст на Наредбата /изменените текстове се съдържат в предложението/, а в законоустановения срок е постъпило 1 предложение от общински съветник. Видно от Протокол № 1 от заседание на Общински съвет – Трявна на 30.01.2013 година, проектът на процесната Наредба е бил разгледан от комисии при Общинския съвет, които са подкрепили проекта. Според решението, с което е приета Наредбата, същата влиза в сила от деня на публикуването ѝ в сайта на общинската администрация.

            Последвала е отмяна на отделни текстове от Наредбата, като по предложение на Председателя на Общински съвет – Трявна с № 288 от 28.09.2017 година /л. 23/, с Решение № 153 от 31.10.2017 година на Общински съвет – Трявна /л. 22/ са отменени чл. 1, ал. 2, чл. 16, ал. 6, т. 2 и 6, чл. 19, ал. 2 и 3 и чл. 30, ал. 1 и 2 от Наредбата, **ВЕЧЕ ОТМЕНЕНИ** с Решение № 86 от 01.08.2017 година, постановено по адм. дело № 144/2017 година по описа на Административен съд – Габрово.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ наредбата се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а според чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени с тях обществени отношения с местно значение. В същия смисъл са и разпоредбите на чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК. Като компетентни да издават нормативни /подзаконови/ административни актове разпоредбата на чл. 76, ал. 1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл. 2, ал. 1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 13 от ЗМСМА, общинският съвет определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура. Анализът на тази разпоредба във връзка с ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща управлението на общинските пътища, каквато е Наредбата, оспорена с процесния протест. От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

Съгласно чл. 28 от ЗНА, в относимата към момента на приемане на процесната Наредба редакция от ДВ, бр. 46 от 2007 година, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Според ал. 2 на чл. 28 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 и 5.  анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Според 3 на чл. 28, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

От представената по делото преписка по приемане на процесната Наредба се установява, че към проекта на Наредбата липсват мотиви или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Съдържанието на предложението на Кмета на Община Трявна за приемане на проекта на Наредбата /л. 43/ не може да изпълни изискването за наличие на мотиви, респ. доклад, с посоченото по-горе съдържание. Не са посочени причини и в частност конкретни промени в действащото законодателство, които да обосновават приемането на изцяло нова наредба, а не изменение и/или допълнение на действащата към онзи момент такава. Може да се приеме единствено, че има формално посочване на целите, постигането на които се преследва с приемането на нова наредба, но не са посочени новите положения, за да е видна отликата със съществуващата наредба, не са посочени финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането на предложения проект на наредба, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Мотиви не се съдържат и в останалите документи по административната преписка. За да е незаконосъобразен подзаконовия административен акт поради липсата на мотиви не е необходимо да липсват мотиви въобще, а е достатъчно изложените мотиви да не отговарят на всички изисквания относно тяхното съдържание, регламентирани в чл. 28, ал. 2 от т. 1 до 5 – в този смисъл е Решение № 13033 от 1.12.2016 г. на ВАС по адм. д. № 9073/2016 г., 5-членен с-в. В Решение № 11674 от 5.11.2015 г. на ВАС по адм. д. № 9747/2014 г., IV отд., оставено в сила с Решение № 2022 от 23.02.2016 г. на ВАС по адм. д. № 294/2016 г., 5-членен с-в, е прието, че задълженията на съставителя на проекта, предвидени в чл. 28, ал. 2 ЗНА, да включи определено съдържание в мотивите, респ. в доклада, са императивно зададени и целят гарантиране на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. По този начин ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани страни. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, по силата на ал. 3 на чл. 28 от ЗНА не следва да се обсъжда от компетентния орган. Проектът за подзаконов нормативен акт следва да бъде известен преди внасянето му за обсъждане. Заедно с мотивите, съответно доклада към него, същите трябва да са публикувани и да са станали достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта. Описанието на съдържанието на нормативния акт не представлява мотиви по смисъла на чл. 28, ал. 2 ЗНА, в който смисъл са мотивите на Решение № 10207 от 27.07.2018 г. на ВАС по адм. д. № 5604/2017 г., VIII отд. Доколкото нормата на чл. 11, ал. 1 от ЗНА определя, че отменяване на закон и неговото заменяване с нов, който се отнася до същата материя, се допуска само ако промените са многобройни и важни, то е логично да бъдат обосновани по чл. 28, ал. 2, т. 1 от същия закон причини, за приемането на изцяло нова Наредба /в този смисъл са мотивите на Решение № 3217 от 14.03.2018 г. на ВАС по адм. д. № 620/2018 г., 5-членен с-в/. Липсата на мотиви съставлява съществено нарушение на административно-производствените правила съгласно императивните изисквания по смисъла на чл. 28 от ЗНА, касаещи приемането на цялата Наредба, и представлява достатъчно основание за отмяната ѝ. Изискването за наличие на мотиви към проектите за наредби и/или техните изменения и допълнения, съответно липсата им – за нарушение на административно-производствените правила съгласно императивните изисквания на закона, е признато в Решение № 9508 от 13.07.2009 г. на ВАС по адм. д. № 5999/2009 г., VII отд., Решение № 1963 от 12.02.2014 г. на ВАС по адм. д. № 6253/2013 г., III отд., Решение № 7903 от 21.06.2017 г. на ВАС по адм. д. № 2885/2017 г., VIII отд, Решение № 10786 от 10.09.2018 г. на ВАС по адм. д. № 10812/2017 г., III отд. и др.

Макар да не намира други нарушения на процедурните правила при приемане на процесната Наредба, които да са съществени такива и да представляват самостоятелни основания за отмяната ѝ, настоящият състав намира за необходимо да отбележи следното: Процедурата по изготвяне на проекти на нормативни актове съгласно Указ № 883 от 24.04.1974 година за прилагане на Закона за нормативните актове включва създаване на досие за всеки проект за нормативен акт, което отразява хода на изготвяне на проекта и се попълва от съставителя, а се съхранява от органа, издал акта, съгласно чл. 23, ал. 1 и 3 от Указа. Именно в това досие следва да се съдържат доказателства за всички действия, актове, волеизявления и др. във връзка с изпълнение на регламентираната процедура по изготвяне и приемане на проект на нормативен акт, а не те да се доказват с посочването в други документи от преписката, че определено действие е било извършено, както в случая в предложение на Кмета на Община Трявна с № 05-00-11 от 21.01.2013 година /л. 12/ е посочено, че приетият с Решение № 169 от 22.11.2012 година на Общински съвет - Трявна проект на Наредбата е бил публикуван на интернет страницата на общинската администрация и изложен на публично място в сградата на общината, или с писмено изявление, съставено за нуждите на конкретното съдебно производство - писмо с № 451 от 09.11.2018 година, подписано от системен администратор и от Председателя на Общински съвет – Трявна /л. 91/, в което се заявява, че по реда на чл. 26 от ЗНА всички проекти и предложения, заедно с мотивите за изменение, допълнение и отмяна на разпоредбите на съответните наредби, протестирани пред Административен съд – Габрово, приети и изменени със съответните решения на Общински съвет – Трявна са публикувани на стария сайт на Община Трявна, но от 2017 година Община Трявна има нов официален сайт, а от архива на стария не може да се извлече информация.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че протестираната в настоящото производство Наредба за управление на общинските пътища, приета от Общински съвет – Трявна с Решение № 3 от 30.01.2013 година, е приета в предписаната от закона писмена форма, от териториално и материално компетентен орган, в кръга на неговата компетентност, при наличие на изискуемите от чл. 27 от ЗМСМА кворум и мнозинство, но при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, изразяващи се в липсата на мотиви към проекта на Наредбата, поради което следва да бъде отменена, каквото искане се съдържа в протеста.

             Искането на протестиращата страна за присъждане на направени по делото разноски  е своевременно направено и основателно предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. Община Трявна /предвид липсата на самостоятелен бюджет на общинския съвет и разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА/ следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник” по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

             Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ**Наредба за управление на общинските пътища, приета от Общински съвет – Трявна с Решение № 3 от 30.01.2013 година.

**ОСЪЖДА** Община Трявна да заплати на Районна прокуратура – Трявна сумата от 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

             Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

             Решението, след влизането му в сила, да се разгласи по реда на  чл. 194 от АПК.

                                                                     **ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

                                                                     **ЧЛЕНОВЕ:           1.**

**2.**