**Р Е Ш Е Н И Е**

**№ 15**

гр. Габрово, 30.03.2017 година

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД** – **ГАБРОВО**в публично заседание на първи март две хиляди и седемнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИН КОСЕВ**

**ДАНИЕЛА ГИШИНА**

при секретаря **Радослава Кънева** и с участието на прокурор **АЛЕКСАНДЪР АЛЕКСАНДРОВ** като разгледа докладваното от съдия Рачев адм. дело № **190** по описа за **2016**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 Окръжна прокуратура – Габрово против чл. 17, ал.1, т.8, чл.24, ал.1, т.5 и чл. 21, ал.4 от Наредбата за организация, осъществяване и контрол на рекламната дейност и разполагане на информационно-указателни табели и обяви на територията на Община Трявна /наричана по-долу Наредбата/, приета с Решение № 78 от 03.07.2014 година на Общински съвет – Трявна, с искане за отмяната им поради незаконосъобразност.

             В протеста се развиват доводи за това, че атакуваните текстове на чл.17, ал.1, т.8 и чл.24, ал.1, т.5 от Наредбата са незаконосъобразни и противоречат на чл. 19 от Конституцията на Република България и на чл. 3, ал.3 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанска дейност /ЗОАРАКВСД/. Текстът на чл. 21, ал.4 от Наредбата противоречал на чл. 279 от АПК. По отношение на първите два текста от наредбата, в протеста се счита, че с налагането на условие гражданинът да е заплатил всички задължения към общината, за да получи разрешение за разполагане на рекламен елемент /РЕ/,  води до дискриминационно отношение на териториален принцип спрямо населението на Община Трявна, тъй като то не е третирано по еднакъв начин с населението на останалите общини в Република България. Относно протестирането на чл. 21, ал.4 от Наредбата се сочи, че по този начин е създадена възможност в полза на общинската администрация за реализиране на принудително изпълнение на парично вземане. Прави се искане за отмяна на атакуваните текстове от Наредбата.

             В открито съдебно заседание за Окръжна прокуратура – Габрово се явява прокурор Александър Александров, който поддържа подадения протест, както и искането по същество. Претендира се присъждане на направените по делото разноски.

             Ответната страна Общински съвет – Трявна се представлява в открито съдебно заседание от надлежно упълномощен процесуален представител – адвокат, оспорва се протеста, по същество се прави искане за отхвърлянето му като неоснователен и недоказан, подробни съображения за което са изложени в депозирани по делото писмени бележки. Претендира се присъждане на направените по делото разноски, изразяващи се в уговорен и заплатен адвокатски хонорар, за което се представя списък на разноските, договор за правна защита и съдействие и заверено копие на преводно нареждане.

             Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на атакуваните текстове от Наредбата.

             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. 88 от 08.11.2016 година на „Държавен вестник”, както и на таблото на Административен съд – Габрово  и интернет страницата на Върховен административен съд. 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 текстове от 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.

             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 организация, осъществяване и контрол на рекламната дейност и разполагане на информационно-указателни табели и обяви на територията на Община Трявна /л.4-8/ е приета с Решение № 78 от 03.07.2014 година на Общински съвет – Трявна /л. 9/. Наредбата е приета по предложение на Кмета на Община Трявна /л.39/ от 23.06.2014г., като в същото се съдържат данни, че проект на Наредбата е бил публикуван на интернет страницата на общината и изложен на публично място в общината, като е бил определен срок за предложения и становища, но такива не са постъпили.

             Съгласно § 5 от посочената по-горе Наредба, последната е приета на основание чл. 57, ал.1, във връзка с чл. 56, ал.2 от ЗУТ.

             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](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art18_Al1&Type=201), 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](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art21_Al1&Type=201) са изброени правомощията му, а съгласно [ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art21_Al2&Type=201) в изпълнение на правомощията си по [ал. 1](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art21_Al1&Type=201)общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно [чл. 21, ал. 1, т. 13 от ЗМСМА](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art21_Al1_Pt13&Type=201), 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 социална инфраструктура. Анализът на тази разпоредба във връзка с [ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА](apis://Base=NARH&DocCode=4071&ToPar=Art21_Al2&Type=201), [чл. 8 от ЗНА](apis://Base=NARH&DocCode=4041&ToPar=Art8&Type=201) и [чл. 76, ал. 3 от АПК](apis://Base=NARH&DocCode=2024&ToPar=Art76_Al3&Type=201) сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща условията и реда за разполагане на рекламни елементи, както и контрола върху рекламната дейност въобще, каквато е Наредбата, текстове от която са оспорени 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.

             Относно искането за отмяна на чл. 17, ал.1, т.8 и чл. 24, ал.1, т.5 от Наредбата.

             Според атакувания с протеста текст на чл. 17, ал.1, т.8 Исканията за разполегане на РЕ се отправят в писмена форма до кмета на общината, като към заявленията се прилага наред с другите изброени документи и “Удостоверение за липса на задължения към Община Трявна”. Съгласно другият атакуван текст – този на чл. 24, ал.1, т.5 Разполагането на РЕ може да бъде отказано от Главния архитект в случаите когато заявителят има задължения към бюджета на Община Трявна, видно от представеното удостоверение по чл. 17, ал.1, т.8 /грешно изписана “т.7”/ от тази наредба.

              От анализа на протестираните разпоредби на чл. 17, ал.1, т.8 и чл. 24, ал.1, т.5 от Наредбата се установява, че е въведено ограничение за лицата, които кандидатстват за получаване на разрешение за поставяне на РЕ, като облагодетелствани се явяват заявители, които нямат задължения към Община Трявна, тъй като не са жители на общината и/или не притежават собственост на територията на общината, респ. регистрирана в общината, поради което няма как да имат задължения към общината. Протестираните разпоредби с описаното по-горе съдържание водят до нарушаване принципа на свободната стопанска дейност, поради което основателен се явява доводът от протеста за нарушение на чл. 3 от ЗОАРАКСД, според ал. 3 на който при административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност административните органи и органите на местното самоуправление не могат да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона. С протестираните в процесния случай норми е ограничен кръгът на лицата, които могат да искат издаване на разрешение за разполагане на РЕ на територията на Община Трявна, тъй като наличието на задължения към бюджета на общината е регламентирано като основание за отказ за издаване на разрешение, т.е. въведена е административна пречка за граждани и търговци, които имат задължения към общината, да ползват определена услуга, което представлява ограничаване и въвеждане на тежести при административното регулиране и административния контрол. Регламентираният в процесната Наредба разрешителен режим за разполагане на РЕ попада в приложното поле на ЗОАРАКСД, като съгласно чл. 1, ал. 3 от закона административно регулиране е установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез осъществяване на административен контрол. Според чл. 1, ал. 4, т. 3 от закона, административен контрол е контролът, упражняван от административните органи чрез издаване и отказване на разрешения и удостоверения за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност. Целта на закона, посочена в чл. 1, ал. 2 от ЗОАРАКСД, е да улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление. В случая чрез въвеждането на ограничения досежно кръга на лицата - заявители за разполагане на РЕ, нормативно предвиденият от Общински съвет – Трявна административен контрол в горепосочените норми на Наредбата излиза извън целта на ЗОАРАКСД и противоречи на същата. В настоящия случай съдът намира, че административното регулиране не се простира до обществено оправдани граници по смисъла на чл. 1, ал. 2 от закона, тъй като целта на оспорените разпоредби е да въведе тежести, а не да улесни извършването на определена стопанска дейност. Горепосочените текстове противоречат и на чл. 19, ал. 1 от КРБ, съгласно който икономиката на РБ се основава на свободната стопанска инициатива, а според ал. 2 законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотреби с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. В случая с атакуваните текстове на  чл. 17, ал.1, т.8 и чл. 24, ал.1, т.5 от Наредбата е въведено неравенство на стопанските субекти, изразяващо се в ограничаване на кръга от лица, имащи право да заявят намерение, респ. да получат разрешение за разполагане на РЕ.

            По изложените съображения посочените правни новели следва да бъдат отменени.

            Относно искането за отмяна на чл. 21, ал.4 от Наредбата.

            Съдът не споделя доводите изложени в протеста че текста на  чл. 21, ал.4 от Наредбата противоречат на чл. 279 от АПК.

            Протестираната норма от Наредбата предвижда задължения за ползвателя при сключване на договор да заплати депозит в размер от една месечна до една годишна такса, който би се усвоил от Общината ако след изтичане на срока на договора или прекратяване на същия ползвателят не демонтира РЕ или има неиздължени суми по договора. При изрядност на ползвателя депозитът се възстановява. Текстът на чл. 279 от АПК предвижда възможността за налагане на обезпечителни мерки в изпълнителното производство по АПК.

            Нормата на чл. 21, ал.4 от Наредбата не представлява обезпечителна мярка по смисъла на чл. 279 от АПК. С тази норма Общинския съвет е предвидил възможността ползвателят да внесе своего рода гаранция за добро изпълнение на сключения между него и Община Трявна изпълнение. Подобни гаранции за добро изпълнение са често срещани при договорите в строителството, при наемните договори и т.н. Нещо повече такива гаранции за добро изпълнение, както и внасяне на депозити са предвидени и нормативно. Така например чл. 129-131 от Изборния кодекс, чл.55 от Закона за концесиите и редица други.

            По тези причини протеста в тази му част следва да бъде отхъврлен.

             И двете страни в производството са направили искане за присъждане на направените по делото разноски, но предвид частичната основателност на протеста съдът намира, че разноските следва да останат в тежест на страните, така както са направени.

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

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ**чл. 17, ал.1, т.8 и чл.24, ал.1, т.5 от Наредбата за организация, осъществяване и контрол на рекламната дейност и разполагане на информационно-указателни табели и обяви на територията на Община Трявна, приета с Решение № 78 от 03.07.2014 година на Общински съвет – Трявна.

**ОТХВЪРЛЯ**протеста на Окръжна прокуратура – Габрово в останалата му част.

             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.**