**Р Е Ш Е Н И Е  № 227**

гр. Габрово, 17.12.2018 година

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

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

                                                               **ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ЦОНКОВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ЕМИЛИЯ КИРОВА ТОДОРОВА**

                                                                                                **ДАНИЕЛА ГИШИНА**

при секретаря **Елка Станчева** и с участието на прокурор **Александър Александров,** като разгледа докладваното от председателя адм. дело № **245** 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/ и е образувано пред Административен съд Габрово /ГАС/ по протест на Павлин Йорданов - прокурор в Районна прокуратура – Трявна срещу Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, приета с Решение № 4 по Протокол № 1 от заседание на Общински съвет Трявна, проведено на 26.01.2009 г. /Изм. и доп./.

С така депозирания протест Наредбата е оспорена изцяло, като приета в нарушение на разпоредбите на чл.26, ал.1 и 2 и чл.28 от ЗНА- в редакцията им към момента на приемане на наредбата, тъй като липсват данни същата да е била предварително публикувана заедно с мотивите обосноваващи нейното приемане и доклада на кмета на интернет страницата на общината или на друго място за обществено обсъждане, липсват и данни от проведено такова, липсвали и мотиви. В предложението на кмета единствено се сочело, че така предложеният проект за наредба, тъй като по същество е изменена изцяло старата такава е съобразен с действащия към момента ЗМДТ и с европейското законодателства, което обаче не може да замести липсата на мотиви. В случая към проекта за наредба не са приложени мотиви /доклад/, който отговаря на изискванията на чл.28 от ЗНА, а и както бе упоменато липсват данни наредбата да публикувана за обществено обсъждане и да предоставен 14 дневен срок за това на заинтересованите лица за мнения и предложения в нарушение на чл.26, ал.1 и 2 от ЗНА. Сочи се също, че липсата на мотиви е установено и от Административен съд Габрово с Решение № 116/12.10.2017 г., постановено по адм. дело № 212/2017 г., с което решение е отменена разпоредбата на чл.39 от Наредбата за определяне и администриране на месните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна. По делото се съдържат данни единствено за публикуването и след като е приета. Според изложеното в протеста тези нарушения на процедурата са съществени и сами по себе си съставляват основание за нейната отмяна.     По така изложените съображения на основание чл.16, ал.1, т.1, чл.186, ал.2, във вр. с чл.185  и чл. 191, ал.1 от АПК с така депозирания протест от прокурор Павлин Йорданов се прави предложение да бъде обявена за незаконосъобразна НАРЕДБАТА за определянето и администрирането на местните такси, цени на услуги и права на територията на Община Трявна, приета с Решение № 4 по Протокол № 1 от заседание на Общински съвет Трявна, проведено на 26.01.2009 г. /Изменена и допълнена/. Претендира се присъждане на направените съдебно-деловодни разноски.

            В открито съдебно заседание за Районна прокуратура – Трявна се явява  Павлин Йорданов – прокурор в Районна прокуратура гр.Трявна, вносител на протеста, който поддържа същия по изложените в него доводи, както и искането по същество, претендира присъждането на разноските сторени от Районна прокуратура гр.Трявна в настоящото производство.

Ответната страна Общински съвет – Трявна се представлява в открито съдебно заседание от надлежно упълномощен процесуален представител – адвокат Р.Р. от ГАК, оспорва се протестът, по същество се прави искане за отхвърлянето му по съображения, развити в депозирана по делото писмена защита /л. 249-252/, претендира се и присъждане на направените по делото разноски, за които се представя списък съгласно чл.80 от ГПК. /л.253/.

             Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на оспорената 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.242/, обявено е на таблото на Административен съд – Габрово /л.231/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л.230/. 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. Разгледан по същество същият е основателен.

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 № 116 от 12.10.2017 година, постановено по адм. дело № 212/2017 година по описа на Административен съд – Габрово, е отменена разпоредбата на чл. 39 от посочената по-горе Наредба. Решението не е обжалвано по касационен ред и видно от представен по настоящото дело Протокол от 07.11.2017 година /л.206/, горепосоченото съдебно решение е публикувано на интернет страницата на Община Трявна. Настоящият съдебен състав намира, че по този начин е изпълнена разпоредбата на чл. 194 от АПК и чл. 39 от горепосочената Наредба е била отменена 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 определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна е приета по предложение на Кмета на Община Трявна рег. № 0500-152 от 17.1.2010 година /л.5/, в което е посочено, че с Решение № 75 от 01.06.2005 година е приета Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, но във връзка с промените в нормативната база, в частност с приетите изменения в Закона за местните данъци и такси, публикувани в ДВ, бр.105 от 09.12.2018 г. е възникнала необходимостта от актуализацията на някои такси и цени на услуги, поради което от Общински съвет Трявна следва да бъде приета нова Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, проекта за която е разработен и съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА същият следва да бъде публикуван на Интернет страницата на общината, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища.

            С Решение № 168 от 22.12.2008 година на Общински съвет – Трявна /л.4/ е приет проектът на Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, с което решение е предвидено също така приетият Проект за наредба 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 на наредбата – до 15.01.2009 г. за представяне на предложения и становища по проекта в стая № 401.

            Наредбата е приета с Решение № 4 от 26.01.2009 година на Общински съвет – Трявна /л.31/, отново по предложение на Кмета на Община Трявна с № 0500-13 от 19.01.2009 година /л.43/, в което е посочено, че приетият с Решение № 168 от 22.12.2008 година на Общински съвет - Трявна проект на Наредбата е бил публикуван на интернет страницата на общината и изложен на публично място в сградата на общината, като в обявения 15-дневен срок до 15.01.2019 година е постъпило само едно предложение от група общински съветници от ПП ГЕРБ, което се прилага със съответните пояснения. Според § 7 от преходните и заключителни разпоредби на Наредбата, същата влиза в сила в тридневен срок от обнародването и на официалния сайт на Община Трявна.

По предложения на Кмета на Община Трявна, в които са излагани кратки обосновки налагащи съответните изменения, са последвали редица изменения на отделни текстове от Наредбата, като в  предложенията на Кмета на общината и в приетите решения за приемане на проектите за изменение на наредбата, се съдържат данни така предложените проекти за изменения на наредбата да бъдат публикувани на сайта на общината за обсъждане, които изменения и допълнения са както следва:

Изм. и допълнена с Решение № 119/27.10.2010 г.; изм.  и доп. с Решение № 128/27.10.2010 г.; изм.  и доп. с Решение № 149/23.12.2010 г.; изм. и доп. с Решение № 6/31.01.2011 г.; изм. с Решение № 22/22.02.2011 г.;изм. с Решение № 42/30.03.2011 г.; /изм. и доп. с Решение № 112/25.06.2012 г.; изм. с Решение № 143/20.09.2012 г.; изм. и доп. с Решение № 167/22.11.2012 г.; изм. и доп. с Решение № 2/30.01.2013 г.; изм.. с Решение № 22/04.04.2013 г.; доп. с Решение № 94/19.06.2013 г.; изменена и допълнена с Решение № 171 от 06.11.2013 г.; изм. и доп. с Решение № 189 от 18.12.2013 г.; изм. с Решение № 24 от 03.04.2014г.; изм. и доп. с Решение № 59 от 19.05.2014 г.; изм. и доп. с Решение № 4 от 16.01.2015 г.; доп. с Решение № 31 от 26.03.2015 г.; изм. с Решение № 115 от 24.03.2016 г.; изм. с Решение № 138 от 28.04.2016 г.; доп. с Решение № 187 от 30.06.2016 г.; изм. и доп. с Решение № 248 от 03.11.2016 г.; изм. и доп. с Решение № 249 от 03.11.2016 г.; изм. и доп. с Решение № 250 от 03.11.2016 г.; изм. и доп. с Решение № 251 от 03.11.2016 г.; изм. с Решение № 46 от 23.04.2017 г.; изм. и доп. с Решение № 103 от 18.07.2017 г.; изм. с Решение № 171 от 29.11.2017 г., с което е отменена разпоредбата на чл.39 от Наредбата, *отменена с Решение № 116 от 12.10.2017 г., постановено по Административно дело № 212, по описа за 2017 г. на Административен съд Габрово;* изм. с Решение № 185 от 21.12.2017 г.; изм. с Решение № 26 от 20.03.2018 г./.

            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 реда и условията за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на общината, 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. Съгласно последната ал. 3 на чл. 28, в редакцията и към този момент, 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 каквито и да било мотиви или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Както и по горе се посочи, в предложението на Кмета на Община Трявна за приемане на проекта на Наредбата /л. 8/ е посочено единствено, че във връзка с промените в нормативната база и в частност с промените в ЗМДТ и необходимостта от актуализация на някои такси и цени на услуги на територията на община Трявна е необходимо приемането на нова наредба. По тази причина е разработена нова Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна. Това посочване не може да изпълни изискването за наличие на мотиви, респективно 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. Липсва и посочване на целите, постигането на които се преследва с приемането на нова наредба, 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, респективно 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. По тази причина и проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, по силата на ал. 3 на чл. 28 от ЗНА, в редакзцията и към момента на приемането на наредбата, 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.

От изложеното може да се направи обоснован извод, че към проекта на наредбата не са приложени мотиви /доклад/, които да отговарят на тези изисквания и да имат такова съдържание. Обяснени са, по точно са споменати с едно изречение само причините, налагащи приемането на нова наредба на мястото на действалата до момента такава със същия предмет и обхват. По отношение на останалите необходими реквизити съдебният състав намира, че същите не се съдържат в предложението за приемане на наредбата в проектна и в окончателна фаза. Не е упоменато какви финансови средства ще бъдат необходими за прилагането на новата уредба, нито са посочени очакваните резултати от приложението. Така установените факти навеждат на извода за нарушение и на чл. 28 от ЗНА.

С нарушението на процедурата по приемането на наредбата е нарушен и чл. 26, ал. 1 от ЗНА, според който изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Липсата на тези реквизити прави проекта необоснован, а препятстването на възможността гражданите и юридическите лица – адресати на новата наредба, да се запознаят обстойно с мотивите /доклада/ към предложението, като след това им се предостави минимум 14-дневен срок да изразяват становища и предложения по проекта, нарушават изискванията за откритост и съгласуваност. Тези нарушения са съществени и сами по себе си са основание за отмяна на оспорените текстове от подзаконовия нормативен акт.

Също така съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, в редакцията й към началото на 26.01.2009 г., 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. Тези разпоредби АС Габрово намира за неизпълнени, с оглед изложеното по-горе, а освен това единствено в предложението на кмета и решението, с което е приета наредбата, е прието решение проекта за наредба да се публикува на интернет страницата на общината, но липсват данни от които да е видно реално дали това е сторено, като такива не са налице и по отношение публикуването на проекта преди внасянето му за обсъждане.

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 й, както и във връзка с изложеното по горе относно изискванията на чл.26 и чл.28 от ЗНА, настоящият състав намира за необходимо да отбележи и 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 пр. 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 № 0500-13 от 19.01.2009 година /л.43/ е посочено, че съгласно изискванията на Закона за нормативните актове и решението на ОбС/Решение №168 от 22.12.2008 г., с което е приет проекта за наредба на първо четене/, проекта на наредбата е публикуван на Интернет страницата на Община Трявна, изложен е на публично място в сградата на общината и заинтересованите лица са имали възможност да правят предложения до 15.01.2009 година, като в обявения 15-дневен срок е постъпило едно предложение от групата общински съветници на ГЕРБ, което се прилага с пояснения. Спазването на разписаната в закона процедура не следва да се установява и с нарочно писмено изявление, съставено за нуждите на настоящото конкретното съдебно производство – заверено копие от писмо с № 451 от 09.11.2018 година, подписано от системен администратор и от Председателя на Общински съвет – Трявна /л.248/, 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 определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, приета с Решение № 4 по Протокол № 1 от заседание на Общински съвет Трявна, проведено на 26.01.2009 г. /Изм.и доп./, е приета в предписаната от закона писмена форма, от териториално и материално компетентен орган, в кръга на неговата компетентност и 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.

             С оглед този изход на делото, искането на протестиращата страна за присъждане на направени по делото разноски , като своевременно направено и основателно, следва да бъде уважено. 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 определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Трявна, приета с Решение № 4 по Протокол № 1 от заседание на Общински съвет Трявна, проведено на 26.01.2009 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.**