

# РЕШЕНИЕ

№ 218  
София, 20.02.2019

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ ОБЛАСТ, в съдебно заседание на шестнадесети януари в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА  
ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА

ГЕОРГИ НИКОЛОВ

при секретар  
на прокурора  
от съдията

Евгения Попова  
Искра Билярска  
МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА

и с участието  
изслуша докладваното

АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 1141/2018. ☐

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

Образувано е по протест на прокурор при Софийска Окръжна прокуратура, с който е оспорена разпоредбата на чл. 5, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата за търговската дейност и услуги на територията на община Своге (Наредбата), приета с Решение № 283 по Протокол № 24 от 27.12.2012 год. на Общински съвет Своге. Поддържа се в протеста, че предвидените изисквания от протестираната норма са без правно основание, тъй като специален закон не въвежда такъв регулаторен режим и противоречат на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД). Заявява се, че съгласно чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от ЗОАРАКСД всички изисквания за започването и осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на определна сделка или действие, се уреждат в закон, а с подзаконов нормативен акт, посочен в закон, могат да се конкретизират изискванията по ал. 2 при спазването на чл. 3, ал. 3 от с. з. Следователно, с подзаконов нормативен акт не могат да се въведат допълнителни тежести, непредвидени в закон, както върху стопанската дейност, така и за извършването на свързани с нея действия и сделки. По изложените съображения се претендира незаконосъобразност на протестираната разпоредба поради противоречието ѝ с норми от нормативен акт от по-висока степен и се предлага на Административен съд София-област да отмени същата.

В с.з. представителят на Софийска Окръжна прокуратура поддържа



протеста. Претендира се присъждане на разноски в размер на 20 лв., представляващи държавна такса за обнародване в ДВ.

Ответникът - Общински съвет Своге, не изпраща представител и не взема становище по протеста.

Административен съд София-област, като взе предвид събраните по делото доказателства и съобрази становището на протестиращия, намира за установено от фактическа страна следното:

С писмо от 12.12.2012 год. до председателя на Общински съвет Своге кметът на общината е направил предложение да бъде отменена Наредбата за търговската дейност и услуги на територията на община Своге, приета от Общински съвет Своге с Решение № 153 по протокол № 10 от 23.10.2008 год. и да бъде приета предложената нова Наредба за търговската дейност и услуги на територията на община Своге. С решение № 283 от 27.12.2012 год. по протокол № 24 Общински съвет Своге на основание чл. 76, ал. 3 и чл. 79 от АПК във връзка с чл. 21, ал. 2 и ал. 1, т. 13 от ЗМСМА е приел предложената Наредба за търговската дейност и услуги на територията на община Своге. Решението е прието с 11 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 „въздържал се“ от общ брой на общинските съветници 21. Наредбата е изменена с решение № 39 от 11.04.2014 год. по протокол № 5 от 11.04.2014 год., при което е отменен чл. 13, ал. 2 и ал. 3 от същата.

По делото не са ангажирани доказателства за спазена процедура по чл. 77 от АПК и чл. 26 и сл. от ЗНА, макар изрично на ответника да е указано, че негова е доказателствената тежест да установи тези обстоятелства.

При тази фактическа установеност настоящият състав прави следните правни изводи:

Протестът е процесуално допустим, като подаден от надлежен субект и срещу разпоредба от подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол. Разгледан по същество, протестът е основателен по следните съображения:

Съгласно чл. 196 във връзка с чл. 168, ал. 1 и чл. 146 от АПК съдът проверява законосъобразността на оспорения административен акт, като преценява дали е издаден от компетентен орган и при спазване на установената форма, спазени ли са процесуалните и материалноправните разпоредби по издаването му и съобразен ли е с целта на закона.

Съгласно чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 АПК общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА урежда, че общинските съвети приемат наредби в изпълнение на правомощията си. Следва изводът, че наредбата, разпоредбата от която е протестирана, е валиден административен акт,



като приета въз основа законовата делегация от компетентен орган. Същата е приета в законоустановената писмена форма.

Въпреки указанията от страна на съда, дадени в разпоредбата от 14.11.2018 год. от страна на Общински съвет Своге не са представени доказателства за спазване на процедурата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, в ред. към датата на приемане на процесната Наредба. Липсата на доказателства за публикуване проекта на Наредбата с мотивите към нея съобразно изискванията и правилата на чл. 26, ал. 2 и чл. 28 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г.) сочи допуснато в производството по приемането ѝ на съществено нарушение на административнопроизводствените правила по следните съображения:

Съгласно цитираната в предходното изречение разпоредба (в редакция ДВ, бр. 46 от 2007 год.) преди внасянето на проект на подзаконен нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната община заедно с мотивите, съответно доклада и на заинтересованите лица се предоставя най - малко 14 - дневен срок за предложения и становища по проекта. Целта на чл. 26 от ЗНА е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техните законни интереси. Публикуването на проекта на акта е начинът, по който принципът за откритост и съгласуваност по чл. 26, ал. 1 от ЗНА намира своето проявление спрямо засегнатите лица и за чието спазване следва да следи на първо място органът, в чиито правомощия е приемането на проекта или неговото отхвърляне. В тази връзка нарушението на чл. 26, ал. 2 от ЗНА е съществено, тъй като обезпечава правото на участие на заинтересованите лица, чието упражняване винаги би могло да доведе до друг изход от провежданото административно производство и друго различно съдържание на приеманите нормативни разрешения след изслушването и зачитането на изразените мнения и становища. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА следва да се тълкува и в съответствие с чл. 77 от АПК, който задължава компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения.

Мотивите на всеки административен акт са важен елемент на неговата форма и именно поради това законодателят изрично ги е посочил като задължителен елемент по чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Но мотивите на нормативен административен акт са не просто фактически и правни основания по см. на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Мотивите за издаване на акта изпълняват специфичната задача да разяснят причините за приемане на акта, неговата цел, необходимите средства за прилагане на новата уредба, очакваните резултати, както и съответствието на проекта с



правото на ЕС, за да могат първо - заинтересованите правни субекти да упражнят ефикасно правото си по чл. 26, ал. 2 от ЗНА, второ - съдът да извърши контрол за законосъобразност, и трето - тълкуването и прилагането на нормативния административен акт да бъде в максимална степен съобразено с целите на акта, съответно с мотивите за неговото приемане, разкриващи действителна воля на нормотворческия орган. Законното изискване по чл. 28, ал. 2 от ЗНА за наличие на мотиви, тяхното съдържание и публикуването им заедно със съответния проект на интернет-страницата на общината, представлява гаранция за спазване принципите за законност, последователност, предвидимост, пропорционалност, публичност и прозрачност по АПК. Именно поради това неспазване на разгледаните изисквания във всички случаи съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и основание за отмяна на протестираната разпоредба.

Относно материалната законосъобразност:

Чл. 5 от Наредбата за търговската дейност и услуги на територията на община Своге гласи, че: за вписване в информационните масиви по чл. 3, т. 1 (общински информационни масиви за търговски дейности в стационарни и преместваеми обекти), физическите и юридическите лица трябва да подадат заявление за извършвани дейности и работно време в съответния обект по образец в деловодството на община Своге (ал. 1). В заявлението по ал. 1 търговецът декларира, че притежава следните документи, необходими за извършване на съответната търговска дейност: 1. Удостоверение за регистрация на обекта за търговия с храни, издадено от Регионална инспекция по опазване и контрол на общественото здраве - София област; 2. Документ за съответния обект, издаден от Регионална ветеринаромедицинска служба - София област; 3. Документ, уреждащ ползването на обекта (разрешение за ползване, удостоверение за въвеждане в експлоатация, разрешение за поставяне, удостоверение за търпимост и др.); 4. други документи, съгласно изискванията на българското законодателство (за хазартни игри, аптека, оптика, пунктове за черни и цветни метали и др.) (ал. 2). При положение, че обектът ще работи с ненормирано работно време, съгласно чл. 8, ал. 3, към заявлението се прилага положително становище за съответствие с изискванията, правилата и нормите за пожарна безопасност от Районна служба Пожарна безопасност и защита на населението - Своге.

Настоящият състав не споделя доводите на протестиращия за издаване на разпоредбата без правно основание и в противоречие с разпоредби на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Протестираната разпоредба на чл. 5, в нито една от трите си алинеи, не противоречи на норми от по-висок ранг. Вписването на даден търговец в общинските



информационни регистри е предшествано от подаване от същия на заявление по образец в деловодството на общината, като предвид броя на субектите и обстоятелствата, подлежащи на вписване, по-оперативно е именно вписването да се иницира от търговеца, отколкото служебно общинските служители да следят за факти и обстоятелства, подлежащи на вписване и промените, настъпили във връзка с тях. Не се установява противоречие между разпоредбата на чл. 5, ал. 2 и 3 от Наредбата с чл. 4, ал. 2 и ал. 3 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Цитираните разпоредби гласят, че всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон. С подзаконов нормативен акт, посочен в закон, могат да се конкретизират изискванията по ал. 2, като се спазва чл. 3, ал. 3 от същия закон, който предвижда, че 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. Изискването на ал. 2 и ал. 3 на чл. 5, ведно с подаване на заявлението по чл. 1, търговецът да декларира, че притежава определен набор от документи, с които той вече се е снабдил, тъй като същите са му необходими да осъществява своята търговска дейност, както и да приложи положително становище за съответствие с изискванията, правилата и нормите за пожарна безопасност от Районна служба Пожарна безопасност и защита на населението - Своге, който документ също следва да е наличен при търговеца отново във връзка с възможността да осъществява търговска дейност, не е свързано с установяването на нови административни, а оттам и финансови тежести, неустановени със закон. По изложените съображения протестираната разпоредба е материалнозаконсъобразна, без този извод, обаче, да се отрази върху крайния изход на спора. Разпоредбата на чл. 5, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата за търговската дейност и услуги на територията на община Своге подлежи на отмяна поради допуснати съществени процесуални нарушения при приемането на подзаковия нормативен акт.

Предвид изхода на спора, искането за присъждане на разноски в полза на Софийска Окръжна прокуратура в размер на 20 лв., представляващи такива за обнародване на протеста в ДВ, е основателно и Общински съвет Своге следва да се осъди в този смисъл.

Воден от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд - София област, в настоящия тричеленен състав,

**РЕШИ:**



ОТМЕНЯ разпоредбата на чл. 5, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Наредба за търговската дейност и услуги на територията на община Своге, приета с Решение № 283 по Протокол № 24 от 27.12.2012 год. на Общински съвет Своге.

ОСЪЖДА община Своге да заплати на Софийска Окръжна прокуратура разноски в размер на 20.00 (двадесет) лв.

Решението подлежи на касационно обжалване в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния Административен съд на Република България.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационни жалби или протест или ако същите са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА

ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА

ГЕОРГИ НИКОЛОВ

