

РЕШЕНИЕ
03.08.2017 г.



Номер 138

2017 година

гр. Кюстендил

В ИМЕТО НА НАРОДА

Кюстендилски административен съд,
на четиринадесети юли
в публично съдебно заседание в следния състав:

2017 година

Председател: ГАЛИНА СТОЙЧЕВА
Членове: ИВАН ДЕМИРЕВСКИ
НИКОЛЕТА КАРАМФИЛОВА

Секретар: Лидия Стоилова и с участието на
Прокурора: Марияна Сиракова
Като разгледа докладваното от съдия Демиревски
адм. дело № 54/2017 г. по описа на АдМС - Кюстендил за 2017 г. и за да се произнесе,
взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 – чл. 196 от Административно - процесуалния кодекс.

Делото е образувано по протест на Радостина Стоянова – Прокурор при Районна прокуратура – гр. Кюстендил срещу чл. 16, чл. 18, чл. 19, чл. 21, чл. 22, чл. 23 ал. 1, ал. 15, ал. 16, чл. 25 ал. 4, чл. 26, разпоредбите в раздел V и чл. 38 ал. 3 от Наредбата за опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно /Наредбата/, приета с Решение № 148/23.12.2016 г. от Протокол № 15/23.12.2016 г. Протестиращият прокурор навежда доводи за незаконосъобразност поради противоречие с чл. 8 и чл. 15 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, съгласно който общинската наредба трябва да съответства на нормативните разпоредби от по – висока степен. Твърди се, че визираните разпоредби са в противоречие с норми на нормативни актове от по – висока степен – специални закони, подробно изредени. Иска се цитираните разпоредби от Наредбата да се отменят като нищожни. Претендират се и разноски по делото.

Ответникът - Общински съвет - Трекляно се представлява по делото от адв. Манова, която счита протеста за основателен.

Представителят на прокуратурата счита, че жалбата е основателна, оспорените текстове от Наредбата са незаконосъобразни и следва да бъдат отменени.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства и обсъди доводите и възраженията на страните, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Предмет на оспорване по настоящето дело са чл. 16, чл. 18, чл. 19, чл. 21, чл. 22, чл. 23 ал. 1, ал. 15, ал. 16, чл. 25 ал. 4, чл. 26, разпоредбите в раздел V и чл. 38 ал. 3 от Наредбата за опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно, приета от ОС - Трекляно с Решение № 148/23.12.2016 г. Наредбата е подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съд е регламентирано в Дял трети, Раздел III, чл. 185 - 194 от АПК. Съгласно чл. 187 ал. 1

от АПК, упражняването на това процесуално право не е обвързано с преклузивен срок. Съгласно чл. 186 ал. 1 от АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Касае се за неопределен и неограничен брой адресати, спрямо които нормативната разпоредба има многократно правно действие /арг. чл. 75 ал. 1 от АПК/. Съгласно ал. 2 прокурорът също може да подаде протест срещу акта и в този аспект протестът на прокурор Стоянова се явява процесуално допустим.

Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл. 76 ал. 3 от АПК, вр. с чл. 8 от ЗНА и с чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, сред които и подзаконовите нормативни актове под формата на наредби. Предвид изложеното, съдът намира, че Наредбата за опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно е издадена от компетентен орган - Треклянския общински съвет, в изпълнение на конституционно закрепеното негово правомощие да издава наредби на територията на Община Трекляно. При приемането на Наредбата е спазена и изискуемата от закона специална форма. Спазени са изискванията на чл. 75 ал. 3 и 4 от АПК - посочен е вида на акта /Наредба/, органът, който го е приел /ОС/ и е определен главният му предмет /опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно/. Като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане.

Правото на общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по - висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение, е регламентирано в чл. 8 от Закона за нормативните актове. Подзаконовите нормативни актове приемани от общинските съвети, се основават на нормативните актове от по - висока степен. Те могат да уреждат обществени отношения от местно значение, само и единствено при условията и границите, определени от по - високия по степен нормативен акт, като детайлизират неговото приложение. Общинските съвети, като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. С оглед на горесцитираното, съдът ще обсъди обжалваната разпоредба от Наредбата за опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно, в аспекта на материалната ѝ законосъобразност. Обжалваните разпоредби, в частта, в която са протестирани, имат следното съдържание:

Глава втора: Опазване на обществения ред

- чл. 16 ал. 1 „Разкопаването на улиците и тротоарите в населените места, по какъвто и да е повод се извършва с писмено разрешение на Общинската администрация“;
- ал. 2 „Получилите разрешения по ал. 1 са длъжни да вземат необходимите мерки за безопасността на движението, като за целта уведомят писмено органите на пътна полиция, най – малко 24 часа преди започване на разкопаването“;
- ал. 3 „При неотложни случаи за отстраняване на аварии и повреди в електроснабдяването, водоснабдяването и други комуникации на територията на

- общината, се пристъпва незабавно към отстраняването им и едновременно с това се уведомяват органите на пътна полиция“;
- чл. 18 „Забранява се паркирането на превозни средства по уличните платна на територията на главните улици в селата, както и използването на тротоарите за складови помещения“;
 - чл. 19 „Забранява се придвижването на верижни машини по асфалтираните улици в населените места на общината на самоход. Същите задължително да се транспортират на специални платформи“;
 - чл. 21 „Горивни и строителни материали не могат да престояват на уличните платна повече от 10 дни. При необходимост за престояване, същите да бъдат подредени и да не пречат на безопасността на движението“.
 - чл. 22 „Задължават се гражданите, управителите и собствениците на търговски обекти при снеговалеж да почистват тротоарите пред своите домове и обекти“;
 - чл. 23 ал. 1 „Забранява се изхвърлянето на смет, сгурия, пръст, отпадъци от строителни материали и други подобни на тротоарите, улиците и площадите, парковете и градините на територията на населените места в общината“;
 - ал. 15 „Забранява се тютюнопушенето в закрити обществени места, както и в помещения с обособени работни места, където се полага труд, в т.ч. и помещения със спомагателно и обслужващо предназначение“;
 - ал. 16 „Забранява се тютюнопушенето на следните открити обществени места: прилежащите терени и тротоари на училището и общежитието; площадките за игра; местата където се организират мероприятия на деца и ученици; по време на спортни и културни мероприятия“;
 - чл. 25 ал. 4 „Определя вечерен час за зимния сезон – 21 часа и летния сезон – 23 часа за всички малолетни и непълнолетни деца /от 14 до 18 г./ без родител или пълнолетно дееспособно лице за придружител на територията на община Трекляно“;
 - чл. 26 „За неизпълнение на заповед на Кмета на община Трекляно, издадена на основание чл. 44 от ЗТСУ, виновните лица се наказват с глоба от 30 до 100 лева“;
 - чл. 27 „Опазването на селскостранското имущество на територията на община Трекляно ще бъде организирано от Кмета на Общината и Кметските наместници по населени места. Те ще ръководят и контролират лицата, назначени по програми“;
 - чл. 28 „Физически и юридически лица нямат право да обработват земеделска земя чужда собственост освен с изричното съгласие на собственика на имота“;
 - чл. 29 ал. 1 „Кметът на общината със заповед отстранява самонастанилите се без правно основание лица във вече възстановени имоти, съгласно чл. 34 ал. 1 от ЗСПЗЗ; ал. 2 „Заповедта се изпълнява по административен ред със съдействието на ПУ – Трекляно“;
 - чл. 30 „Кмета на общината организира опазването на общинските и частни имоти от кражби“;
 - чл. 31 „Кмета на общината организира опазване на общинските и частни имоти от унищожаване от безсторанствени животни“;
 - ал. 1 „Добитъкът, пуснат в селскостранските земи на територията на общината, когато е собственик на физически или юридически лица или на неизвестно лице, да се задържа от лица назначени от кмета съвместно със служителите на МВР“;
 - ал. 2 „Добитъкът се затваря в специално определени помещения“;
 - ал. 3 „Когато добитъкът не бъде потърсен в 14 – дневен срок от задържането или в 7 – дневен срок от уведомяването, собственикът не заплати разноските по хранене и гледане на животните и дължимото обезщетение за причинените вреди,

последните се продават на търг от Кмета на общината. От получената сума се удържа дължимото обизщетение за причинени вреди, разноските по гледане и хранене на животните“;

- ал. 4 „Ако в срок от един месец от съобщението, когато собственикът на животното е известен от деня на продажбата, той не се яви, за да получи остатък от сумата, последната се внася в приход на Общината“;
- ал. 5 „Всеки собственик на заловено безстопанствено животно се наказва с глоба от 50 до 100 лева“;

Глава трета: Административно – наказателни разпоредби

- чл. 38 ал. 3 „Установяване на нарушенията, съставяне на актове, издаването и обжалването на постановленията се извършва по реда на ЗАНН. Не подлежат на обжалване наказателните постановления, с които е наложена глоба в размер на 50 лв., включително и имуществени санкции в размер на 100 лв.“;

На основание чл. 76 ал. 3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. Идентично е правилото на чл. 8 от Закона за нормативните актове. В този смисъл следва да се съпоставят атакуваните разпоредби от Наредбата със съществуващи законови разпоредби в специалните закони.

Протестът се явява основателен, като за всяка оспорена разпоредба касационният състав ще изложи съображения

I. Оспорената разпоредба на чл. 16 от Наредбата се съдържа в чл. 72 от ЗУТ, като съгласно ал. 1, посочените работи се извършват въз основа на разрешение за строеж, като за започването на строежа възложителят уведомява съответната общинска администрация след съгласуване с органите по безопасността на движението. От изложеното следва, че за извършване на дейностите по чл. 72 от ЗУТ се изисква единствено и само разрешение за строеж, но не и разрешение за разкопаване. В този смисъл липсва законово основание за издаване на такъв акт – разрешение за разкопаване.

II. Оспорената разпоредба на чл. 18 от Наредбата противоречи на разпоредбите на чл. 98 от Закона за движение по пътищата, в който изчерпателно са изброени местата, на които е забранено паркирането на превозни средства. Правилата за движение по пътищата, отворени за обществено ползване са уредени в ЗДвП. В § 6 т. 1 от този закон е записано, че към пътищата се приравняват и улиците. Въведената абсолютна забрана от чл. 18 от Наредбата за паркиране на главните улици в селата, е в явно противоречие с акт от по – висока степен, какъвто се явява ЗДвП.

III. Оспорените разпоредби на чл. 19, чл. 21, чл. 22 и чл. 23 ал. 1 от Наредбата са приети при наличието на законова делегация /чл. 23 от Закона за пътищата и чл. 22 от Закона за отпадъците. Обществения отношения, които се уреждат с тях, обаче вече са били уредени със съответни разпоредби във вече приети други Наредби на ОС – Трекляно – Наредба за управление на общинските пътища на територията на Община Трекляно, приета с Решение № 43/26.03.2013 г. и Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Трекляно. Преуредени са обществени отношения, които вече са били регламентирани, което се явява в противоречие на материалния закон.

IV. Оспорените разпоредби на чл. 23 ал. 15 и ал. 16 от Наредбата, пък възпроизвеждат правилата и забраните вече уредени в чл. 56 и чл. 56а от Закона за здравето, т.е. обществени отношения уредени в нормативен акт от по – висока степен.

V. Оспорената разпоредба на чл. 25 ал. 4 от Наредбата, пък преуреждат изцяло разпоредбите на чл. 8 ал. 3 и ал. 4 от Закона за закрила на детето, където освен промяна на часовите периоди, е предвидено и сезонно приложение на ограниченията за вечерен час. В конкретния случай отново е налице разпоредба в специален закон, какъвто е Закона за закрила на детето, който предвижда императивни изисквания и разпоредби, свързани със закрилата на детето, поради което е извън правомощията на общинския съвет да регламентира същите обществени отношения по различен начин.

VI. Оспорената разпоредба на чл. 26 от Наредбата пък препраща към несъществуващ нормативен акт, какъвто се явява ЗТСУ /отм. от 31.03.2001 г./

VII. Оспорените разпоредби на раздел V са уредени в специалния Закон за опазване на селскостопанското имущество – акт от по- висока степен, което също се явява нарушение на материалния закон.

VIII. Оспорената разпоредба на чл. 38 ал. 3 от Наредбата предвижда необжалваемост на НП, с които е наложена глоба в размер на 50 лв. и имуществена санкция в размер на 100 лв. Тези ограничения противоречат на ЗАНН и Конституцията на Р. България – чл. 120 ал. 1, който установява съдебния контрол върху актовете и действията на администрацията. Горното е нарушение и на чл.6 ал. 1 от Европейската конвенция за правата на човека, провъзгласяващ правото на всяко лице на справедлив и публичен процес

Изложеното прави оспорените разпоредби от Наредбата на ОС - Трекляно незаконосъобразни и като такива съдът ще ги отмени.

В аспекта на проверката за спазване на административнопроизводствените правила за приемането на оспорената разпоредба съдът счита, че не е спазена процедурата по приемане на изменение и допълване на Наредбата, с която е приета оспорената разпоредба. Не се представят доказателства, че проектът за същата е внесен в ОС - Трекляно от Кмета на общината, която да отговаря на изискванията за съдържание в чл. 28 ал. 2 от ЗНА – да са посочени причините, които налагат приемането ѝ и целите, които се поставят. Проведено е заседание на 23.12.2016 г. на ОС - Трекляно при необходимия, съгласно чл. 27 ал. 2 от ЗМСМА кворум /приложен препис – извлечение от Протокол № 15/23.12.2016 г./, като наредбата е приета с мнозинство от 11 гласа “за”, 0 гласа “против”, 0 гласа “въздържал се”, което е повече от половината от броя на присъствалите общински съветници – 11 и обуславя редовно взето решение по реда на чл. 27 ал. 3 от ЗМСМА. Текстът на приетата наредба е удостоверен от Председателя на ОС - Кочериново, съобразно изискването на чл. 78 ал. 1 т. 2 от АПК и чл. 34 т. 3 от ЗНА.

Не са спазени обаче императивните изисквания на чл. 26 ал. 4 от ЗНА. Изработването на проект за нормативен акт, вкл. подзаконов нормативен акт, се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност /чл. 26 ал. 1 от ЗНА/. Гаранция за спазването им е именно задължението за публикуване на проекта за нормативен акт, както и законодателно регламентираният 14 - дневен срок за заинтересованите лица за предложения и становища, което в случая не е спазено или поне не се представят доказателства за това. Посочените нарушения в процедурата са съществени и на самостоятелно основание водят до незаконосъобразност на оспорените текстове. При условието на чл. 171 ал. 4 от АПК съдът е указал на ответника, че не сочи доказателства за изпълнение на посочените законови правила. Указанията не са изпълнени и по аргумент от чл. 161 от ГПК, във вр. с чл. 144 от АПК, с оглед доказателствената тежест на органа в съдебното производство по смисъла на чл. 170 ал. 1 във вр. с чл. 196 от АПК, съдът приема за недоказано изпълнението на посочените задължения на органа.

Предвид всички гореизложени съображения, съдът счита подаденият протест за основателен и постановява решение, съгласно изложените по – горе мотиви.

На основание чл. 143 ал. 1 от АПК, Общински съвет – Трекляно дължи заплащане на Окръжна прокуратура – Кюстендил на деловодни разноски в размер на 20 лева такса за публикуване на оспорването в Държавен вестник.

Водим от горното и на основание чл. 193 ал. 1 от АПК, Кюстендилският административен съд

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразни разпоредбите на чл. 16, чл. 18, чл. 19, чл. 21, чл. 22, чл. 23 ал.1, ал. 15 и ал. 16, чл.25 ал. 4, чл. 26, раздел V – чл. 27, чл. 28, чл. 29, чл. 30 и чл. 31, както и чл. 38 ал. 3 от Наредбата за опазване на обществения ред, безопасността на движението и имуществото на гражданите в Община Трекляно, приета с Решение № 148/23.12.2016 г. по Протокол № 15 от 23.12.2016 г. на Общински съвет – Трекляно.

ОСЪЖДА Общински съвет – Трекляно да заплати на Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20 /двадесет/ лева.

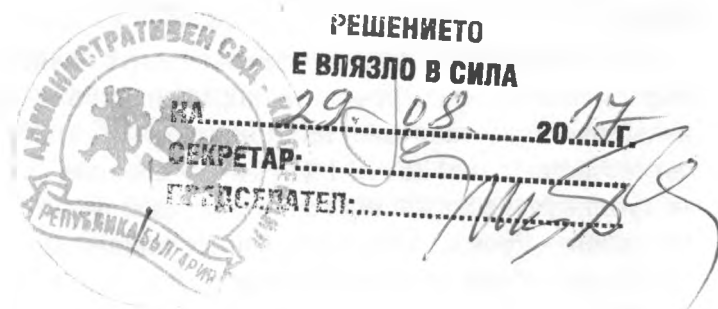
Решението може да се обжалва и протестира пред ВАС в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи от същото.

След влизане на решението в сила, същото да се обяви от Председателя на ОС - Трекляно, по начина, по който е обявена оспорената Наредба.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: *11 /*

ЧЛЕНОВЕ: *11 /*



ВЕРНО

Адм. секретар:

[Handwritten signature]