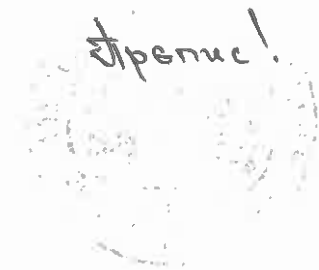


РЕШЕНИЕ № 204

Гр. Сливен, 23.12.2015 г.



В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЛИВЕН, в публично заседание на двадесет и втори декември две хиляди и петнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СЛАВ БАКАЛОВ

ЧЛЕНОВЕ: ИГЛИКА ЖЕКОВА
ДЕТЕЛИНА БОЗУКОВА

при участието на прокурора Христо Куков и при секретаря Николинка Йорданова, като разгледа докладваното от съдия Иглика Жекова административно дело № 258 по описа на Административен съд гр. Сливен за 2015 година, за да се произнесе съобрази следното:

Производството по делото е образувано по оспорване от Прокурор при Окръжна прокуратура гр. Сливен, обективизирано в Протест срещу чл. 42 от Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора. Оспорването намира правното си основание в нормата на чл. 186 ал. 2 от АПК, като образуваното производство по настоящото дело се движи по реда на глава десета, раздел III от АПК.

В депозирания Протест се твърди, че с Решение № 733/29.03.2011 г. на Общински съвет Нова Загора е приета Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора, в чл. 42 от която е предвидено въз основа на съставени актове на контролните органи, кметът на общината или упълномощени от него лица да издават наказателни постановления. Счита, че този текст противоречи на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН, чл. 39 ал. 4, вр. чл. 22 ал. 5 и чл. 44 ал. 1 т. 9 пр. 1 и пр. 2 от ЗМСМА. Позовава се на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН, съгласно който кметовете на общини могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или ПМС. В случая специален се явявал ЗМСМА и с оглед неговите норми кметът не разполагал с правомощия да делегира тези си по налагане на административни наказания на други лица, извън кръга на заместниците си, а с чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА било въведено собствено основание за налагане на административно наказание от заместник – кмет. Счита, че сред актовете, посочени в чл. 47 ал. 2 от ЗАНН не може да се причисли местната наредба. Налице било и противоречие с чл. 8 от ЗНА, съгласно който общинските съвети издават наредби, с които могат да уреждат обществени отношения с местно значение, неуредени от нормативен акт с по – висок ранг. Вносителят на протеста се позовава и на Тълкувателно решение № 4/22.04.2004 г. на ВАС досежно делегирането на административни правомощия. Моли съда да обяви за нищожна разпоредбата на чл. 42 от Наредба за обществения ред и

ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора.

В открито съдебно заседание за вносителя на протеста Прокурор при Окръжна прокуратура Сливен, редовно и своевременно призован, се явява Прокурор М. Радева, която поддържа протеста на изложените в същия доводи и претендира разноски.

В открито съдебно заседание ответникът Общински съвет Сливен, редовно и своевременно призован, не изпраща представител.

В открито съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура гр. Сливен поддържа изцяло внесените протест, като счита същия за основателен по аргументите, изложени в него. Моли съда да обяви нищожността на атакуваната разпоредба.

Въз основа на всички събрани по делото доказателства съдът прие за установена следната фактическа обстановка:

По делото е представена и приета от съда Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора, приета с Решение № 733/29.03.2011 г. на Общински съвет Нова Загора. Съгласно чл. 42 от Наредбата, въз основа на съставените актове, кметът на общината или упълномощени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица, издават наказателни постановления. Нормата е приета с приемане на наредбата с Решение № 733/29.03.2011 г. на Общински съвет Нова Загора и не е търпяла изменения, т.е. това е и действащата към момента редакция на същата.

На 19.03.2011 г. с вх. № 128 в Общински съвет Нова Загора Кметът на Община Нова Загора внесъл Предложение за приемане на Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора и отмяна на предходната такава. Видно от административната преписка, на проведено на 25.03.2011 г. заседание на Постоянната комисия по законността и работата на общинската администрация е подкрепено предложението на вносителя. На свое заседание на 28.03.2011 г. Постоянната комисия по култура, образование, младежки дейности, вероизповедания и интеграция на малцинствените общности изразила становище на подкрепа на предложението с препоръка към вносителя да преразгледа сроковете в глава VIII, чл. 35 ал. 3 и критерии за определяне на депозита по чл. 35 ал. 4. Становищата били обективирани в протоколи от проведените заседания.

Проектът на Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на община Нова Загора бил внесен за разглеждане на заседание на Общински съвет Нова Загора, проведено на 29.03.2011 г. За приемането на наредбата са гласували общо 24/двадесет и четири/ общински съветници, при числен състав 29/двадесет и девет/ общински съветници, като решението е прието с 14/тридесет и пет/ гласа „за“, „против“ – 5 /пет/, „въздържали се“ – 5 /пет/. Приетото Решение № 733/29.03.2011 г. на Общински съвет Нова Загора е обективирано в Протокол № 58 от проведеното на цитираната дата заседание на органа.

Проектът на Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора е публикуван на интернет - сайта на ОбС нова Загора на 15.03.2011 г., а Решение № 733/29.03.2011 г. – във вестник „Нова прес“, бр. 19/20.05.2011 г.

Горната фактическа обстановка съдът прие за установена въз основа на всички събрани в хода на съдебното дирене годни, относими и допустими писмени доказателства. Съдът изгради своите изводи от фактическа страна

въз основа на всички приложени по делото писмени доказателства, които не бяха оспорени от страните в предвидения в закона ред.

Въз основа на така изградената фактическа обстановка, съдът формира следните изводи от правно естество:

Оспорването е направено от Прокурор при Окръжна прокуратура Сливен, който с оглед нормата на чл. 186 ал. 2 от АПК притежава процесуална възможност да оспори подзаконов нормативен акт, ако прецени, че същият е незаконосъобразен. Оспорването е срещу част от нормативен акт, поради което същото не е обвързано със срок по арг. от чл. 187 от АПК. В този смисъл предмет на оспорване е конкретна разпоредба от Наредбата за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора. Последната е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Като акт на общински съвет, наредбата подлежи на проверка за законосъобразност, в т. ч. и чрез подаване на протест от Прокурор и сезиране на съответния административен съд с искане за произнасяне по неговата законосъобразност. С подаването на протеста са предприети действия по защита на обществен интерес, свързан със законосъобразното упражняване правомощията на орган на местното самоуправление – Общински съвет Нова Загора. Ето защо настоящото оспорване се явява процесуално допустимо, като подадено от надлежен субект с активна процесуална легитимация и срещу подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол.

Разгледано по същество, оспорването се явява и частично основателно, по следните съображения:

След като е сезиран с оспорване, при служебния и цялостен съдебен контрол върху законосъобразността на обжалвания административен акт, съгласно нормата на чл. 168 ал. 1 от АПК, приложима субсидиарно по силата на чл. 196 от АПК, съдът провери най – напред неговата валидност. Това се налага както поради служебното начало в административния процес, съгласно принципа за това, въведен с нормата на чл. 9 от АПК, така и предвид изрично наведеният в протеста довод.

Обжалваният нормативен административен акт е приет в предписаната от закона форма и от териториално и материално компетентен орган. Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по – висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Решенията за приемане на подзаконови нормативни актове от тази категория са предоставени изключително в негова компетентност – чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА. Тъй като се касае за колективен орган, за да са валидни взетите от него решения, заседанията следва да бъдат проведени при участие на необходимия брой общински съветници и същите следва да бъдат подкрепени от нормативно определения брой съветници. В случая численият брой общински съветници на Общински съвет Нова Загора е 29 /двадесет и девет/. На проведеното на 29.03.2011 г. заседание на Общински съвет Нова Загора, при гласуването за приемане на Наредбата за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора са гласували общо 24 /двадесет и четири/ общински съветници, което означава, че при вземането на това решение е бил налице необходимият кворум, тъй като на заседанието са присъствали повече от половината от общия брой общински съветници – чл. 27 ал. 2 от ЗМСМА. Това решение е

подкрепено от 14 /четирнадесет/ общински съветници, следователно същото е взето при необходимото мнозинство от повече от половината от от присъстващите съветници, каквото е изискването на чл. 27 ал. 3 от ЗМСМА.

Видно от изложените съображения, при приемане на Наредбата за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора, чийто чл. 42 е предмет на оспорване в настоящото производство, ответният административен орган – Общински съвет Нова Загора е действал в компетентен числен състав, като е приел своето решение при спазване на законовия необходим за това кворум. Ето защо настоящата съдебна инстанция приема, че оспореният подзаконов нормативен акт е валиден, като приет при спазване на изискуемите от закона процесуален ред и форма и от овластен колективен орган на местно самоуправление, при липса на съществени нарушения или съществени пороци, които да не позволяват произвеждането на каквото и да било правно действие на акта и да обосноват нищожност на същия. Предвид това не се и споделя от съда твърдението на оспорващия за нищожност на атакуваната разпоредба. Изложените от вносителя на протеста отменителни доводи настоящият състав споделя и приема за основателни по отношение материалната незаконосъобразност на оспорената норма и то само на определена част от нея. Съображенията на съда в тази насока са следните:

С настоящия проект е оспорена разпоредбата на чл. 42 от Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на Община Нова Загора, който има следното съдържание: „Въз основа на съставените актове, кметът на общината или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица, издават наказателни постановления.“. Самият подзаконов нормативен акт урежда обществените отношения, задълженията и правомощията на общината и гражданите за осигуряване и опазване на обществения ред и общинското имущество, като в глава девета, наименувана „Контрол и санкции“ са нормирани редът и процедурите, прилагани при извършване на конкретни нарушения на обществения ред, съставляващи противоправни деяния по смисъла на ЗАНН, в т.ч. установяване на нарушенията и прилагане на административнонаказателни санкции. Атакуваната норма е част от тази глава и определя компетентния наказващ орган, този, в чиито правомощия е прилагането на санкция, чрез издаване на наказателно постановление. Такъв, по силата на закона, се явява кметът на общината, на когото изрично в чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН е вменено властническо правомощие – материална, териториална и персонална компетентност. Съгласно цитираната норма, административни наказания могат да налагат кметовете на общините, като делегиране на нормативно очертаната компетентност законодателят е допуснал в ал. 2 на чл. 47, с оглед която ръководителите по б. „а“ могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет. И доколкото чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН сочи като наказващи органи ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, то под израза „съответния закон, указ или постановление на МС“, следва да се има предвид специалния закон, конкретната нормативна основа, въз основа на която всяко от посочените длъжностни лица реализира и изпълнява своите властнически компетенции. От логическото и граматическо съдържание на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН се налага и извода, че изброените в ал. 1 б. „а“ ръководители могат да делегират функциите си на административнонаказващи органи само когато такава

възможност е изрично предвидена в съответния нормативен акт. Следователно, по силата на този преpraщач елемент, кметът на общината, като лице, попадащо в кръга на „ръководителите“ по чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН, може да предприеме такова процесуално действие само ако е то е допуснато от специалния закон. В случая това е Законът за местното самоуправление и местната администрация, който урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и в частност статута, правата и задълженията на кмета като орган на изпълнителната власт със съответната, произтичаща от длъжността му обща компетентност и изпълнителни правомощия. В чл. 21 ал. 2 от закона са указани актовете, които в изпълнение на правомощията си общинският съвет приема - правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, като санкциите за нарушения на наредбите на съвета са регламентирани в чл. 22 ал. 4 от ЗМСМА. По силата на ал. 5 на цитирания чл. 22, наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата. Този текст очертава в конкретика длъжностното качество на лицето, различно от кмета на общината, което може да по силата на законово регламентирани правомощия да реализира посочените властнически правомощия като наказващ орган в административнонаказателно производство. Доколкото в този закон не е предвидено делегиране на част от разглежданите в процесния случай правомощия на други длъжностни лица, такова нормативно разрешение като приетото в чл. 42 от Наредбата за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на община Нова Загора излиза от обхвата на регламентирани в закона властнически функции. По силата на чл. 8 от Закона за нормативните актове, 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. Такъв подзаконов нормативен акт се явява разглежданата Наредба, но с оспорения текст е преуредено обществено отношение, за което има ясна, конкретна и категорична регламентация в нормативен акт от по – висока степен. В атакувания чл. 42 от Наредбата недопустимо е разширен кръгът на лицата, на които законът определя качеството на административнонаказващи органи в сферата на действие на нормативните актове с местно значение. Разпоредбата на чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА не може да се тълкува и прилага разширително, още по – малко - да се преурежда или допълва в подзаконов нормативен акт формулираната ясно в закон воля на законодателя. Очевидно е, че в случая с израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“, въведен в нормата на чл. 42 от Наредбата за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на община Нова Загора е извършено недопустимо допълване на законодателното решение, с което в чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА са посочени кмета и негов заместник като единствени длъжностни лица с предоставени властнически правомощия за издаване на наказателни постановления. При тези съображения оспореният в настоящото съдебно производство чл. 42 от Наредбата се преценява от настоящата съдебна инстанция като незаконосъобразен в частта му относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“. В останалата му част текстът на чл. 42 е съответен на материалния закон и предвид обстоятелството, че разпоредбата е хронологична част от уредения в глава девета от Наредбата административнопроизводствен ред за

осъществяване на контрол и санкции при прилагането на акта, не следва да бъде отменян.

По изложените съображения настоящата съдебна инстанция преценява, че разпоредбата на чл. 42 от Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на община Нова Загора в частта ѝ относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“ противоречи на чл. 22 ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, поради което се явява незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена.

С оглед изхода на делото, основателна се явява молбата на Окръжна прокуратура Сливен за присъждане на направените по делото разноски, възлизащи на 40,00 /четиридесет/ лева д.т. за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

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

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл. 42 от Наредба за обществения ред и ползването на публичната собственост на територията на община Нова Загора в частта ѝ относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“, като незаконосъобразна.

ОСЪЖДА Общински съвет Нова Загора да заплати на Окръжна прокуратура Сливен разноски в размер на 40,00 /четиридесет/ лева.

Решението подлежи на касационно оспорване пред Върховния Административен съд на РБългария в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

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

Председател: | 0 |

Членове: 1. | 0 |

2. | 0 |

РЕШЕНИЕТО (ОПРЕДЕЛЕНИЕТО,
ВЛЯЗЛО В СИЛА

на 19. 01. 20. 19. год.

Вярно с оригинала!

Деловодител: