

РЕШЕНИЕ №29

гр.Силистра, 09.04.2019 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на двадесет и седми март през две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маргарита Славова

ЧЛЕНОВЕ: Валери Раданов

Елена Чернева

при секретаря Антония Стоянова, с участието на прокурор при ОП гр.Силистра Стефка Ганчева, като разгледа докладваното от съдия М.Славова **адм.дело №37** по описа на съда за **2019 година**, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **протест** на прокурор от Окръжна прокуратура гр.Силистра, подаден в хипотезата на чл.186 ал.2 АПК, срещу **Наредба № 17 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Главиница**, приета с Решение №39 по Протокол № 6/27.03.08 г. от заседание на Общинския съвет гр.Главиница, публикувана на официалния сайт на Общината. Релевираният нормативен акт е оспорен в цялост, с доводи за допуснати особено съществени нарушения на административнопроизводствените правила, изразили се в пълно пренебрегване на регламента от чл.26-чл.28 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ в приложимата им редакция към ДВ,бр.46/2007 г., тъй като липсват доказателства за оповестяване на проекта за процесната Наредба и гарантиране на 14-дневния срок от чл.26 ал.2 ЗНА на заинтересованите лица за изразяване на становища и мнения по него. Освен това, оспорващият прокурор счита, че изложените мотиви в Докладната записка на Кмета на Община-Главиница до Общинския съвет, не отговарят на изискванията за съблюдаване принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като не е посочена и целта, която се преследва с новата Наредба, както и очакваните резултати, вкл. съответствие с правото на ЕС, съгласно изричното предписание за минимално задължителното съдържание на мотивите при публикуване на проект за нормативен акт за предварително обсъждане от чл.28 ал.2 ЗНА. С протesta се поддържа още, че според чл.28 ал.3 ЗНА/ДВ,бр.46/07 г./, проект за нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съгласно изискванията на ал.2, не се обсъжда от компетентния орган и следователно, налице е начална недопустимост на нормотворческото решение. Отделно от всичко това прокурорът счита, че конкретно посочени от него разпоредби противоречат пряко на материалния закон, визирайки чл.49 ал.3 от Наредбата, намиращ се в колизия с чл.22 ал.5 ЗМСМА и чл.47 ЗАНН, както и чл.50 ал.2 т.2 и т.3 от с.н., противоречащи на чл.426 и чл.428 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Горните възражения се поддържат, независимо от формулираното искане за пълна отмяна на местната наредба и въпреки принципното възражение на прокурора, че когато административнонаказателната материя, е уредена на законово ниво, се изключва възможността за Общинския съвет Главиница да я

преурежда, при това в противоречие със закона. Така въведените доводи, вносителят на протеста намира за достатъчни за отмяна на Наредбата, съгласно чл.146 т.3 АПК, в какъвто смисъл е и заявленото искане с протеста. Претендират се съдебни разноски.

Ответникът по протеста - **Общински съвет гр.Главиница**, чрез неговия председател М.А., в съпроводително писмо вх. № 237/12.03.19 г. не изразява становище по оспорването, а в изпълнение на Разпореждане № 107/19.02.19 г. на съда, представя изрично описани в него документи.

Заинтересованата страна - **Община гр.Главиница**, не се представлява в процеса и не депозира становище.

Участващият в производството **прокурор от ОП гр.Силистра**, съгласно чл.192 АПК, е подателят на протеста, който поддържа неговата основателност изцяло.

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

Настоящият състав на Административен съд гр.Силистра, съобразявайки аргументите от протеста и доводите, развити в хода на процеса, извърши преценка на събранныте доказателства и прие следното: Оспорването от прокурора на нормативни административни актове е изрично нормирано с чл.186 ал.2 АПК, независимо от общите му правомощия от чл.16 АПК, а с чл.187 ал.1 АПК правото на обжалване на тази категория актове, е обявено за безсрочно, което в съвкупност сочи на процесуална допустимост на сезирането.

Предмет на съдебния контрол е *Наредба № 17 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Главиница*, приета на основание чл.21 ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, във връзка с чл.62 ал.10 от Закона за устройство на територията, с Решение № 39 по Протокол № 6/27.03.08 г. от заседание на Общинския съвет гр.Главиница.

Според чл.2 ал.1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, приложим в настоящото производство от препращането на чл.80 АПК и в редакцията му към ДВ, бр.46/07 г., подзаконови нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията, закон или указ. Тези правила са възпроизведени и в АПК, като чл.76 предвижда те да бъдат издавани само от изрично овластени от КРБ или закон органи. С оглед на текста на чл.21 ал.2 ЗМСМА /към ДВ, бр.69/03 г./, в случая е налице законово овлаштяване на Общинския съвет да приема наредби в изпълнение на правомощията си /най-общо/. Отделно от това, правото на общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен неурядени от тях обществени отношения с местно значение, е регламентирано и в чл.8 ЗНА. От процесната Наредба /л.7-л.14/ се установява още, че тя е издадена на основание чл.62 от Закона за устройство на територията, нормиращ обществените отношения свързани със създаване и поддържане на зелените системи и озеленените площи в урбанизираните територии, като неговата алинея 10 изрично възлага на Общинските съвети приемането на наредба от вида на процесната. Следователно, налице е законова делегация от последно посочената

разпоредба на чл.62 ал.10 ЗУТ за приемане на наредба от Общинския съвет гр.Главиница относно изграждането и опазването на зелената система в общината.

От материалите по делото е видно, че оспорената Наредба № 17 е приета с решение на Общинския съвет Главиница /л.45-л.52/. От приложения по делото пълен протокол от негово заседание, състояло се на 27.03.2008 г., става ясно, че по т.2 от дневния ред „Приемане на Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Главиница“, са станали разисквания, като са били изменени чл.20 и чл.35. Към момента на гласуване на приемащото наредбата решение от Общ.С в залата са присъствали 16 общински съветници от общо 17 избрани за мандат 2007 г.-2013 г. и всички те са гласували „за“ приемане на наредбата, което сочи на спазване на нормативното изискване от чл.27 ал.4 ЗМСМА/към ДВ, бр.69/03 г./, защото решението по чл.21 ал.2 ЗМСМА е взето с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците, а заседанието се е провело при нужния кворум /арг.чл. 27 ал.2 ЗМСМА/. Следователно, нормативният акт е издаден от компетентен орган, при валидно формирала воля.

При преценка законосъобразността на Наредбата в нейната цялост, следва да се има предвид и задължителността на акта за приемането ѝ - нарочно решение на Общинския съвет, което представлява административната санкция на органа на местното самоуправление, валидираща и допълваща характеристиката ѝ на подзаконов нормативен акт. Приемащото я Решение № 39/27.03.08 г. по т.2 от Дневния ред на заседание на Общ. С-Главиница по Протокол № 6, е законосъобразно взето, с оглед регламента на ЗМСМА, но в нарушение на чл.26 ал.2 и чл.28 ЗНА /ДВ, бр.46/07 г./ Последните изискват проектът за нормативен акт да бъде изгoten при зачитане на принципите за обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като преди внасянето му за приемане от компетентния орган, същият да бъде публикуван на интернет страницата на Община Главиница заедно с мотивите, като заинтересованите лица разполагат с най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Същият трябва да е съпътстван от мотиви, с нормативно определено минимално задължително съдържание, съгласно чл.28 ал.2 ЗНА. Нещо повече, разпоредбата на чл.28 ал.3 ЗНА, в приложимата редакция към ДВ, бр.46/07 г., повелява, че проект за нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, не се обсъжда от компетентния орган, както основателно възразява вносителят на протеста. Със същото съдържание разпоредбата битува в настоящата редакция на чл.28 ал.4 ЗНА. Или, регламентираният ред с чл.26-чл.28 ЗНА изиска изготвеният проект за местната наредба да бъде публикуван на интернет страницата на общинския съвет, resp. на Община Главиница, заедно с мотивите, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по него. В този контекст, поради липса на каквито и да е доказателства, вкл. дори на твърдения, следва да се приеме, че не е била спазена приложимата разпоредба на чл.26 ал.2 ЗНА, в редакцията ѝ към ДВ, бр.46/07 г. Нарушенията на разпоредби от действащото позитивно право,

особено на регламентиращите нормотворческия процес, се свързва с нарушение от категорията на съществените по разума на чл.146 т.3 от АПК.

С протеста се поддържа, че Докладната записка на Кмета на Община гр.Главиница, с която е инициирано производството и е представен проект за Наредба № 17, страда от непълнота на съдържанието, чито задължителен обем е нормативно посочен в чл.28 ал.2 т.1-т.5 ЗНА /ДВ,бр.46/07г./ Нещо повече, самата Докладна записка е изготвена и внесена в Общинския съвет гр.Главиница на 17-18.03.08г., а заседанието е проведено и наредбата приета на 27.03.2008 г., т.е. буквално след 9 дни, което обективно означава, че няма как да е предоставен на заинтересованите лица минимално гарантирания 14-дневен срок за изразяване на мнения и становища по проекта.

Основателно се поддържа от прокурора и материална незаконосъобразност на конкретно посочените от него разпоредби - чл.49 ал.3 от Наредба № 17, намираща се в колизия с чл.22 ал.5 ЗМСМА и чл.47 ЗАНН, както и чл.50 ал.2 т.2 и т.3 от с.н., противоречащи на чл.426 и чл.428 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Последните са систематично подредени в глава шеста от Наредба № 17 и представляват административнонаказателни разпоредби, предвиждащи наказания, различни от законоустановените, което е недопустимо. Предвид изхода на процеса по главното искане на прокурора за пълна отмяна на оспорения подзаконов нормативен акт и въпреки принципната му позиция, че щом административно-наказателната материя е уредена на законово ниво, не може Общинският съвет Главиница да я преурежда, при това в противоречие с акта от по-висок ранг, настоящият състав не следва да излага повече съображения за основателността на протеста в тази му част, която е очевидна.

Обобщавайки изложеното АС-Силистра приема, че ответният Общински съвет гр.Главиница, като издател на протестирания нормативен административен акт, макар и компетентен да го приеме, е игнорирал изцяло регламентирания със Закона за нормативните актове, лаконично възпроизведен в чл.77 АПК, ред за неговото издаване. В конкретния случай не става въпрос за нарушаване на някое от правилата на процедурата за издаване на подзаконов нормативен акт, а за пълното й неспазване, което не може да обоснове друг правен резултат при контрола за законосъобразност, освен неговата отмяна. Изцяло в такъв смисъл е и трайната съдебна практика /Вж. Решение № 14663/30.11. 17 г., адм. д. № 14254/16 г., VIIО; Решение № 8392/29.06.17 г., адм.д. № 3628/17 г.,5-чл.състав; Решение № 863/23.01.17 г.,адм.д. № 10312/16 г.,5-чл.със-тав; Решение № 145/05.01.18 г., адм.д. № 5515/17 г., 5-чл.състав и мн.други на ВАС/. Ето защо, атакуваната в цялост Наредба №17 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Главиница, следва да бъде отменена, както основателно счита и внеслият протеста прокурор. Своевременно поисканите разноски от ОП гр.Силистра следва да бъдат възложени в тежест на Община Главиница, която за разлика от ответния по делото общински съвет, разполага със самостоятелен бюджет, щат и е ЮЛ / арг.чл.138-чл.141 КРБ; чл.15 и чл.29а ЗМСМА/. При осъществяване на дейността

по чл.168, във връзка с чл.146 АПК, съдебният състав установи, че са налице отменителните основания по смисъла на чл.146 т.2/липса на мотиви/ и т.3/ допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила/ от АПК воден от което и на основание чл.193 ал.1 пр.2 АПК, Административният съд гр. Силистра

РЕШИ:

ОТМЕНИЯ Наредба № 17 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Главиница, приета с Решение № 39 по Протокол № 6 от 27.03. 2008 г. от заседание на Общинския съвет гр.Главиница.

ОСЪЖДА Община гр.Главиница, с административен адрес: гр.Главиница, ул. “Витоша” № 44, да заплати на Окръжна прокуратура гр.Силистра, направените по делото разноски в размер на 20.00 /Двадесет/ лева, представляващи такса за публикуване в Държавен вестник на оспорването.

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

В случай на неподаване на касационна жалба или протест или ако те бъдат отхвърлени от ВАС, съдебното решение следва да бъде обнародвано /оповестено/ по реда на чл.194 АПК, т.е. по начина, по който е била обнародвана Наредбата № 17 на Община Главиница, за датата на което следва да бъде уведомен Административен съд гр.Силистра.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:1.

2.