

РЕШЕНИЕ

№664

Гр. Пловдив, 25.03.2019 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ХХІХ състав, в публично съдебно заседание на двадесет и пети февруари две хиляди и деветнадесетата година, в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЯНКО АНГЕЛОВ
ЧЛЕНОВЕ:ВЕЛИЧКА ГЕОРГИЕВА
СВЕТЛАНА МЕТОДИЕВА

при секретаря Ваня Петкова и с участието на прокурора при Окръжна прокуратура - Пловдив Иляна Джубелиева,

като разгледа докладваното от съдия Св.Методиева адм.дело № 3288 по описа за 2018 година, за да се произнесе взе предвид следното: Производство по реда на чл.191 от АПК. Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура Пловдив **против разпоредбата на чл.25, ал.1 от Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай,** приета с Решение № 454, взето с протокол № 45 от 30.11.2006 г. на Общински съвет Първомай, изменена и допълнена с Решение № 131/30.09.2008 г. по Протокол № 15, изменена и допълнена с Решение № 628/16.10.2015 г. по Протокол № 56, изменена и допълнена с Решение № 104, взето с Протокол № 13 от 31.08.2016 г. на Общински съвет Първомай, изменена и допълнена с Решение № 207, взето с Протокол № 21 от 27.04.2017 г.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на оспорената разпоредба на чл.25, ал.1 от посочената Наредба, като противоречаща на нормативен акт от по-висока степен – Законът за административните нарушения и наказания и по - специално нормите на чл.39, ал.1 и ал.2 от ЗАНН.

В съдебно заседание прокурорът поддържа протеста, като моли за отмяна на оспорената нормативна разпоредба и за присъждане на направените разноски за обнародване на оспорването в размер на 20 лева.

Ответникът по протеста – Общински съвет Първомай, не е взел конкретно становище по оспорването.

Оспорването е съобщено по реда на чл.181 от АПК. С определение № 5 от 02.01.2019 г. съдът е отказал присъединяване към оспорването на лицето Паско Тошев Запрянов, като определението е влязло в законна сила.

Протестът е подаден срещу разпоредба от подзаконов нормативен акт, Наредба на Общински съвет – Първомай, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2 от АПК. Същият изхожда от прокурор от съответната Окръжна прокуратура, който има право на протест, съгласно чл.186, ал.2 от АПК и доколкото подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, съгласно чл.187, ал.1 от АПК, то така направеното оспорване се явява процесуално допустимо и подлежи на разглеждане от съда.

Съдът, като взе предвид събраните по делото доказателства, установи следното от фактическа страна:

Със свое Решение № 454, взето с Протокол № 45 от 30.11.2006 г. на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА Общински съвет Първомай е приел Наредба за чистотата и обществения ред на територията на община Първомай. С последващо Решение № 131/30.09.2008 г. по Протокол № 15 е приета Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай, което изменение не се отнася до оспорената с протеста разпоредба. Такова изменение по отношение на други текстове от Наредбата е направено и с Решение № 628/16.10.2015 г. по Протокол № 56 на Общински съвет Първомай. С Решение № 104 от 31.08.2016 г. на Общински съвет Първомай е приета Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай, като в § 66 от същата е посочено, че се изменя текстът на чл.25, ал.1 от Наредбата и същият добива следния вид: „За явно маловажни случаи на нарушения на наредбата като изхвърлянето на угарки, семки, хартии, люспи и др. подобни, установени в момента на извършването им, овластените за това органи и длъжностни лица налагат на място срещу квитанция или фиш глоба в размер от 10 до 50 лева.“ С последващо Решение № 207/27.04.2017 г. Общински съвет Първомай е приел отново Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай, което изменение също не се отнася до оспорената с протеста разпоредба.

С оглед на установените факти, от правна страна съдът намери следното:

Безспорно е по делото, че оспорената разпоредба е от нормативен административен подзаконов акт, по смисъла на чл.75 от АПК, който е

издаден по реда на чл.76, ал.3 от АПК с оглед уреждане на обществени отношения с местно значение, което произтича от самото наименование на Наредбата, както и от съдържанието на текста на чл.1 от същата. В чл.21, ал.2 от ЗМСМА е предвидена компетентност на общинския съвет, в изпълнение на правомощията му по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл.1 от Наредбата, чийто текст се оспорва, същата има за цел да създаде предпоставки за опазването на обществения ред и поддържането на чистотата на територията на Общината и се отнася до всички лица, които живеят, временно пребивават или развиват търговска дейност на територията на Община Първомай. Решение № 104/31.08.2016 г., с което е приет текста на оспорената разпоредба на чл.25, ал.1 от Наредбата е основано на чл.21, ал.2 от ЗМСМА, както и чл.76, ал.3 от АПК, като с оглед на изложеното по-горе Общински съвет Първомай се явява материално и териториално компетентен орган, който разполага със законното правомощие да уреди нормативно обществени отношения с местно значение, каквито именно се явяват тези по опазването на чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай. Следователно и оспорената разпоредба е приета от компетентен орган.

При приемането на Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай, което е сторено с Решение № 104/31.08.2016 г. на ответника по оспорването, е спазена изискуемата от закона специална форма, както и изискванията по чл.75, ал.3 от АПК, а като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане.

Що се касае до процедурата по приемането на оспорената разпоредба от Наредбата, то въпросното Решение на Общинския съвет е взето съобразно с разпоредбите на чл.27 от ЗМСМА, в редакцията му към момента на приемането на Решението, като е спазено изискването по отношение на кворум и мнозинство и на гласуването са присъствали 21 общински съветници от общо 21, от които 21 са гласували „за”.

Формално са спазени и изискванията на чл.26 от ЗНА, в редакцията му към момента на приемане на текста на оспорената разпоредба, като е налице изготвен проект на Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай, за който са представени доказателства да е бил и публикуван на интернет страницата на Община Първомай, ведно с мотивите към проекта, на 14.06.2016 г. В тази връзка са налице доказателства да е бил предоставен предвиденият в закона минимален 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Към 04.07.2016 г. е удостоверено с акт на служител от Община Първомай,

приложен по преписката, че в законовия срок не са постъпили възражения, становища и предложения от заинтересовани лица по проекта на Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за чистотата и обществения ред на територията на Община Първомай /НЧОРТОП/. Решението на Общинския съвет за приемане измененията и допълненията в Наредбата е взето след срока по чл.26 от ЗНА, а именно на 31.08.2016 г.

Съдът обаче констатира, че е налице към момента на приемане на протестиращия текст от Наредбата, несъобразяване с всички изисквания по чл.28, ал.2 от ЗНА /в съответната редакция/, приложим, съгласно чл.80 от АПК, касателно съдържанието на мотивите към проекта на нормативния акт. Така, видно е, че мотивите към Наредбата за изменение и допълнение на НЧОРТОП, макар и твърде лаконични все пак имат конкретно съдържание за причини и цели, налагащи изменение на Наредбата, финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба и очаквани резултати от прилагането, включително финансови, което съдържание на мотивите, съответно докладът към проекта на нормативен акт, се изисква да е налице съгласно чл.28, ал.2, т.1, 2 и 3 от ЗНА / в редакцията на нормата с ДВ. бр.46/2007 г./ . Липсва в съдържанието на мотивите обаче анализ за съответствието на проекта с правото на Европейския съюз, което също съставлява част от задължителното им съдържание, съгласно разпоредбата на чл.28, ал.2, т.4 от ЗНА. В представената към проекта на Наредбата докладна записка от заместник-кмет на Община Първомай също не може да бъде открит този задължителен елемент от съдържанието на мотивите към проекта за нормативен акт. Следователно, в случая е налице нарушение на процедурата при приемане на оспорената разпоредба от нормативния административен акт, което принципно съставлява основание за отмяната ѝ.

По същество що се касае до доводите на представителя на Прокуратурата, изложени в протеста и сочещи на незаконосъобразност на оспорената разпоредба, съдът намира същите за основателни.

Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. В такъв смисъл е и разпоредбата на чл.8 от ЗНА, която предвижда, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно с нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Според чл.15, ал.1 от ЗНА всеки нормативен акт следва да съответства на Конституцията и другите нормативни актове от по-висока степен. Следователно, в рамките на правомощията си по чл.21, ал.2, вр. с ал.1 от ЗМСМА да приемат наредби общинските съвети следва задължително да съобразяват приеманите от тях подзаконови нормативни актове от местно

значение с нормативните актове от по-висока степен, като не следва да се допуска противоречие на подзаконов нормативен акт със закона, нито преуреждане по различен начин на вече уредени от закона обществени отношения. В конкретния случай това изискване за упражняване правомощията на общинския съвет в определените от посочените разпоредби нормативни рамки не е било спазено.

Съгласно мотивите на Решение № 1/01.03.2012 г. на КС по к.д. № 10/2011 г., което се цитира и в протеста, общият закон, с който се налагат административни наказания и който урежда хипотезите на маловажния и явно маловажен случай на административно нарушение е ЗАНН /чл.28 и чл.39/. Оспорената с протеста разпоредба на чл.25, ал.1 от НЧОРТОП гласи, че за **явно маловажни случаи** на нарушения на наредбата, като изхвърлянето на угарки, семки, хартии, люспи и др. подобни, установени в момента на извършването им, овластените за това органи и длъжностни лица налагат на място **срещу квитанция или фиш глоба в размер от 10 до 50 лева**. В чл.28 и чл.39 от ЗАНН законът си служи с две различни понятия, относими към административните нарушения, а именно говори се за маловажни и за явно маловажни нарушения, каквото изрично разграничение е направено и в цитираното в протеста на ОП - Пловдив ТР 1/2007 г. на ВКС, ОСНК. Съгласно чл.39, ал.1 от ЗАНН за **явно маловажни случаи** на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, **срещу квитанция**, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, **но не повече от 10 лева**. Според чл.39, ал.2 от ЗАНН за **маловажни случаи** на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението **глоби в размер от 10 до 50 лева**. За наложената глоба **се издава фиш**, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата.

При сравнение на текста на оспорената разпоредба на чл.25, ал.1 от Наредбата и цитираните норми от ЗАНН става ясно, че е налице несъответствие между разпоредбата на подзаконовия нормативен акт и съответния приложим закон, като е допуснато смесване на двете различни предвидени в закона хипотези на административни нарушения – маловажни и явно маловажни случаи на нарушения и то по отношение както на размера на глобата, така и на акта, с който същата може да бъде наложена. Така, при условие, че оспорената разпоредба визира случаи само на явно маловажни нарушения, то в противоречие със ЗАНН се явява определянето на глобата да може да става и по фиш, както гласи чл.25, ал.1 от Наредбата, тъй като ЗАНН предвижда такива нарушения да се санкционират с издаването на друг по вид

акт – квитанция. Отделно от това, за явно маловажни случаи на нарушения законът е определил максимален размер на глобата от 10 лева, в оспорената разпоредба, в противоречие с чл.39, ал.1 от ЗАНН е предвидено глобата да е с минимален размер от 10 лева и максимален такъв от 50 лева. Предвид законовото разграничение според обществената им опасност на случаите на административни нарушения на явно маловажни и маловажни, както и съответно с това на актовете, с които се налагат глобите и на максималните размери на глобите, преуреждането в отклонение от посоченото в ЗАНН на тези обществени отношения с оспорената разпоредба се явява в противоречие с действащ, както към момента на приемането ѝ, така и към момента на оспорването на разпоредбата нормативен акт от по-висок ранг, а именно ЗАНН.

Ето защо и тъй като оспорената разпоредба на чл.25, ал.1 от НЧОРТОП се установи да е приета при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, свързани със съдържанието на мотивите към проекта на нормативния акт по приемането ѝ, а така също и преди всичко при нарушение на материалния закон /несъответствие с нормативен акт от по-висока степен/, то същата като незаконосъобразна следва да бъде отменена с решението на съда.

Предвид основателността на подадения протест и при своевременно направено искане за присъждане на направените разноски, то ще следва на основание чл.143, ал.1, вр. с чл.196 от АПК ответникът по оспорването Община Първомай да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура Пловдив сумата от 20 лева, направени разноски за обявяване оспорването в Държавен вестник.

С оглед характера на решението, на основание чл.194 от АПК ще следва същото да се обнародва по начина, по който е бил обнародван оспорения акт, след изтичане срока за подаване касационна жалба или протест и при липса на такива, или при отхвърлянето им от второинстанционния съд.

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

РЕШИ:

ОТМЕНЯ чл.25, ал.1 от Наредба за чистотата и обществения ред на територията на община Първомай, приета с Решение № 454/30.11.2006 г. на Общински съвет Първомай по протокол № 45, изм. и доп. с Решение № 131 от 30.09.2008 г. по Протокол № 15, изм. и доп. с Решение №

628/16.10.2015 г. по Протокол № 56, изм. и доп. с Решение № 104/31.08.2016 г. на Общински съвет Първомай по Протокол № 13, изм. и доп. с Решение № 207/27.04.2017 г. на Общински съвет Първомай по Протокол № 21.

ОСЪЖДА Общински съвет Първомай да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пловдив, сумата в размер на 20 лв. (двадесет лева), представляваща направени разноски за обнародване на съобщение в Държавен вестник.

Решението подлежи на обжалване и протест пред Върховния административен съд в четиринадесет дневен срок от съобщаването на страните за неговото изготвяне.

Решението да се обнародва от Общински съвет Първомай, по реда, по който е бил обнародван оспорения акт, при неподаване на касационния жалба или протест в предвидения за това срок, респективно, ако те бъдат отхвърлени от ВАС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: |n|

ЧЛЕНОВЕ: 1. |n|

2. |n|