РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ХАСКОВО

Изх. № 322
Дата: 04.02.19

ОБЩ... СЪВЕ
Минерални бани
Вх. № 93
06.02.2019г.

ДО
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ
МИНЕРАЛНИ БАНИ

Приложено, изпращаме Ви заверен препис на **Решение № 1044 от 09.01.2019г.** постановено по **адм.дело № 1006/2018г.** по описа на Административен съд – Хасково за **СВЕДЕНИЕ и ИЗПЪЛНЕНИЕ.**

Приложение: съгласно текста

Съдия: .....
/Цв. Димитрова/

6300 Хасково ул.”Преслав” №26
тел / факс 038/626012, e-mail:has@admsudhaskovo.org

РЕШЕНИЕ

№.1014

09.01.2019 г. гр.Хасково

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ХАСКОВО в открито съдебно заседание на дванадесети декември две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВА БАЙНОВА

ЧЛЕНОВЕ: ЦВЕТОМИРА ДИМИТРОВА

РОСИЦА ЧИРКАЛЕВА - ИВАНОВА

при секретаря Диана Динкова..... в присъствието на прокурора Николай Трендафилов ..... като разгледа докладваното от съдия Димитрова административно дело № 1006 по описа на съда за 2018 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по Раздел III от Глава десета на АПК.

Образувано е по протест на Прокурор при Окръжна прокуратура – Хасково, срещу чл.46 от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани.

В протеста се твърди, че Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани била приета от Общински съвет – Минерални бани с Решение №219 от 29.06.2012г., последно изменена и допълнена с Решение №506 от 29.08.2017г. и по съществото си била подзаконов нормативен административен акт по смисъла на чл.75, ал.1 от АПК, тъй като съдържала административноправни норми, отнасяла се за неопределен и неограничен брой адресати и имала многократно правно действие. С оглед изложеното следвало да се заключи, че при въвеждането на правните норми в Наредбата било недопустимо да бъде пренебрегната рамката, наложена в чл.76, ал.3 от АПК, според която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Сочи се, че според чл.46 от Наредбата „За явно маловажни нарушения на разпоредби от настоящата наредба, овластените за това органи и лица налагат на място глоба в размер от 10 до 50 лева. За наложената глоба се издава фиш. Ако нарушителят не е съгласен да плати глобата или оспори нарушението се съставя акт за нарушението по реда на ЗАНН.“. Твърди се, че законодателят (чл.28 ЗАНН) възлагал преценката за маловажност на административнонаказващите органи, а не на актосъставителите. Изключение от това правило било предвидено в текстовете на чл.39, ал.1 и ал.2 от ЗАНН. В чл.39, ал.1 от ЗАНН била предоставена възможност на овластените за това органи, при явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, да налагат на място срещу квитанция глоба в размер, установен в съответния закон или указ, но не повече от 10 лв. Чл.39, ал.2 от ЗАНН уреждал санкционирането на извършителя в маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ с глоба от 10 до 50 лв. от контролен орган, като за наложената глоба се издава фиш. Систематичното тълкуване на двете разпоредби указвало, че законодателят е разграничил „явно маловажните“ от „маловажните“ случаи на административни нарушения, като направил разграничение и на актовете, с които се налагат глобите – в първия случай с квитанция, а във втория с фиш, както и на размерите на глобите, налагани с тези актове. Твърди се, че при преценката за законосъобразност на чл.46 от Наредбата следвало да се отчете разпоредбата на чл.39, ал.1 от ЗАНН, тъй като и двете норми се отнасяли за случаите на явно маловажни

административни нарушения, установени при извършването им. При сравнение на двете разпоредби се установявало, че очертаната от законодателя рамка не била съобразена от общинския съвет, по отношение на размера на глобата и вида акт, с който се налагала глобата. Това обосновавало несъответствие с нормативен акт от по-висока степен, а именно ЗАНН, който с чл.39, ал.1 и ал.2 уреждал същите обществени отношения. По изложените в протеста съображения се иска отмяна на разпоредбата на чл.46 от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани. Претендира се присъждане на направените разноски по делото.

Ответникът, Общински съвет – Минерални бани, редовно призован, не изпраща представител. Не ангажира становище по делото.

Представителят на Окръжна прокуратура – Хасково в съдебно заседание поддържа протеста и дава заключение за отмяна на протестираната разпоредба. Моли за присъждане на направените по делото разноски.

Административен съд – Хасково, като прецени доказателствата по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

С Докладна записка регистрационен индекс 2463/04.06.2012г. в Общински съвет Минерални бани (вх. №304/04.06.2012г.), Кметът на Община Минерални бани е предложил на ОбС – Минерални бани, на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА, да бъде прието следното решение: Приема Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред. В докладната записка е посочено, че с Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред се определя редът, условията и специалните изисквания за спазване на обществения ред, както и уреждане на обществените отношения на територията на Община Минерални бани. В приложени мотиви към проект на нова Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред е посочено, че съществуващата Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред на територията на Община Минерални бани е приета през 2000 год. и не е актуализирана до настоящия момент. През годините са настъпили промени в нормативната уредба. С цел спазване изискванията на националното законодателство се наложили промени в текстовете в съществуващата наредба и вписване на нови, свързани със задълженията и отговорностите на органите на общинска администрация и всички лица, които живеят или временно пребивават на територията на общината. Съществуващите размери за санкциониране на нарушителите били ниски и не били достатъчен аргумент за спазване на правилата, разписани в наредбата, което довело до влошаване на реда и чистотата в населените места на територията на общината. Изложените мотиви наложили разработването на новата наредба.

Проект, заедно с мотивите, е публикуван на официалната интернет страница на ОбС-Минерални бани на 18.05.2012г., видно от приложената разпечатка от същата.

Видно от данните по делото, с Решение №219/29.06.2012г., взето на заседание на Общински съвет Минерални бани, проведено на 29.06.2012г., на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА, Общински съвет – Минерални бани е решил следното: Приема Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани.

В гласуването при приемане на Решение №219/29.06.2012г. са участвали 13 общински съветници, от които 13 общински съветници са гласували „за", няма гласували „против" и „въздържал се".

По делото се представя в актуалната й действаща редакция Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани. Видно от §1 от Заключителни разпоредби към Наредбата, същата се издава на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА и отменя Наредба №1 за поддържане и опазване на обществени ред в община Минерални бани, приета от Общински съвет – Минерални бани с Решение №79/29.05.2000г. В §2 от Заключителни разпоредби към Наредбата е посочено, че същата е приета с Решение №219/29.06.2012г., взето по Протокол №13/29.06.2012г. и

влиза в сила от датата на приемането й, като е отбелязано, че същата е допълнена и изменена с Решение №450/26.04.2013г.; №628/31.03.2014г.; №506/29.08.2017г.

Следва да се отбележи, че нито едно от допълненията и измененията не касае разпоредбата на чл.46 от Наредбата.

При така установената фактическа обстановка съдът достигна до следните правни изводи:

Протестът е процесуално допустим. Предмет на оспорване са конкретни разпоредби от подзаконов нормативен акт, действащ на територията на Община Минерални бани. На основание чл. 186, ал.2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт. Оспорването на подзаконовия нормативен акт пред съда е частично и касае само посочената разпоредба от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2, вр. ал.1 от АПК. Освен това разпоредбата на чл.187, ал.1 от АПК изрично предвижда безсрочност на оспорването на подзаконовите нормативни актове, т.е. без ограничение във времето.

Разгледан по същество, протестът е **основателен**.

Нормата на чл.21, ал.2 от Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) предвижда принципна компетентност на общинския съвет, в изпълнение на своите правомощия по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. С оглед горното, Наредбата, като цяло и от която се протестират разпоредби, следва да се приеме за издадена от компетентен орган – Общински съвет – Минерални бани, съобразно чл.21, ал.2 от ЗМСМА.

Не е спорно по делото, а и се установява от приетите писмени доказателства, че Наредбата е приета с решение, взето на редовно проведено заседание на общинския съвет, при наличие на кворум, с мнозинство повече от половината от общия брой на общинските съветници и при явно гласуване, т.е. при спазване на изискванията по чл.27, ал.2, ал.3 от ЗМСМА (в съответните редакции).

Следва да се добави, че при всяко едно приемане на подзаконов нормативен акт е необходимо органът да съблюдават правилата и на чл.28 от ЗНА, служещи като гаранция за законосъобразното му приемане. Съгласно чл.28, ал.1 от ЗНА, (обн. в ДВ бр.46/2007г. и в редакцията до изменението му с ДВ бр.34/2016г.), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал.2 е предвидено, че мотивите, съответно докладът, съдържат: т.1 - причините, които налагат приемането; т.2 - целите, които се поставят; т.3 - финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; т.4 - очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; т.5 - анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Съгласно чл.28, ал.3 от ЗНА (в приложимата й редакция), проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая, по делото не се представят доказателства за изпълнение на изискването на чл.28, ал.2 от ЗНА. От наличните такива не се удостоверява, че към проект за Наредбата на мотиви и доклад се съдържа тази информация. Докладната записка на вносителя - Кмет на Община Минерални бани, реално не съдържа никакви мотиви (не само по така визираните пет пункта, а въобще), с което се препятства възможността заинтересованите лица да направят предложения и изложат становища преди приемането на Наредбата. Допълнително приложените мотиви също не изпълняват изискванията на чл.28, ал.2 от ЗНА. Ето защо и колективният административен орган- ОбС-Минерални бани, на основание чл.28, ал.3 от ЗНА (в съответната редакция на разпоредбата), не е следвало да обсъжда този проект.

Съгласно чл.7, ал.2 от Закон за нормативните актове (ЗНА), наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а според чл.8 от ЗНА 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. В същия смисъл са и разпоредбите на чл.75, ал.2 и чл.76, ал.3 от АПК. Като компетентни да издават нормативни (подзаконови) административни актове разпоредбата на чл.76, ал.1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл.2, ал.1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл.18, ал.1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които да урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение.

От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче нямат своя регулация от нормативни актове от по-висока степен.

Протестираният чл.46 от Наредбата гласи: „За явно маловажни нарушения на разпоредби от настоящата наредба, овластените органи и лица налагат на място глоба в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш. Ако нарушителят не е съгласен да плати глобата или оспори нарушението се съставя акт за нарушението по реда на ЗАНН."

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. В чл.39, ал.2 от ЗАНН е предвидено, че 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 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата.

Съгласно чл.39, ал.3 от ЗАНН, ако нарушителят оспори нарушението или откаже да плати глобата, за нарушението се съставя акт съгласно разпоредбите на този раздел.

Безспорно е, че съобразно нормата на чл.76, ал.3 от АПК и чл.8 от ЗНА, общинските съвети са овластени от разпоредбата на чл.21, ал.2, във вр. с ал.1 от ЗМСМА да издават нормативни актове – правилници и наредби, с които да уреждат обществени отношения от местно значение, но при всички случаи те са ограничени в тези свои правомощия в поставените им от посочените норми рамки, а именно – приетите от общинските съвети подзаконови нормативни актове от местно значение следва да са съобразени и да са в съответствие с нормативните актове от по-висока степен, включително и когато с тези наредби се приемат и административнонаказателни разпоредби, то предвидените в тях наказания като вид и размери, както и възможността за обжалването им, следва да са в съответствие с нормативни актове от по-висока степен, които в свои норми уреждат и регламентират същите обществени отношения.

Видно е, че законодателят в ЗАНН е разграничил според обществената им опасност деянията на явно маловажни случаи и маловажни случаи на административни нарушения, като е направил разграничение и на актовете, с които се налагат глобите – в

първия случай с квитанция, а във втория – с фиш, и на максималните размери на глобите, налагани с тези актове.

Безспорно е налице несъответствие между разпоредбата на подзаконовия нормативен акт и приложимия закон, доколкото в чл. 46 от Наредбата се визират „явно маловажни случаи“ на административни нарушения – такива, каквито са предвидени в чл.39, ал.1 от ЗАНН, в отклонение от законовата регламентация за налагане на глоба срещу квитанция, в Наредбата е предвидено за същите да се налага глоба с фиш, , като предвиденият максимален размер на глобата също не съответства на визирания в чл.39, ал.1 от ЗАНН. Предвид наличието на изрична регламентация в ЗАНН за налагането на глоби за маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, както и за явно маловажни случаи на нарушения, местният законодател е допуснал смесване на двете предвидени в ЗАНН хипотези по отношение на размера на глобата и вида акт, с който се налага глобата. В случая, с протестираната разпоредба на тази Наредба, приета от Общински съвет – Минерални бани, са уредени обществени отношения с местно значение, но същите не са съобразени с действащ нормативен акт от по-висока степен, а именно – не са съобразени действащите към момента на приемането й разпоредби на ЗАНН, от което се налага извода, че тази разпоредба е материално незаконосъобразна, поради противоречието й с норми от по-висок ранг.

Въз основа на гореизложеното, настоящият съдебен състав намира, че подаденият протест против процесната разпоредба се явява основателен, поради което следва да бъде уважен.

По делото протестиращата страна прави своевременно искане за присъждане на разноските по делото в нейна полза, поради което следва да се осъди Общински съвет-Минерални бани да заплати на Окръжна прокуратура-Хасково такива в размер на 20 лева.

Водим от гореизложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по протест на Прокурор при ОП-Хасково разпоредбата на чл.46 от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани.

ОСЪЖДА Общински съвет – Минерални бани да заплати на Окръжна прокуратура Хасково направените по делото разноски в размер на 20.00 (двадесет) лв.

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

При неподаване на касационна жалба или протест, или ако те са отхвърлени, решението да се оповести по реда на чл.194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА!
СЕКРЕТАР:
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-ХАСКОВО УДОСТОВЕРЯВА

29.9.19