

РЕШЕНИЕ

№ 319

гр. Велико Търново, 08.07.2019г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд Велико Търново, в публично заседание на двадесет и първи юни през две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: ИВЕЛИНА ЯНЕВА

РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря С.Ф. и прокурора от Великотърновска окръжна прокуратура – Светлана Иванова, като разгледа **адм. дело № 225** по описа за **2019** г., докладвано от съдия Данаилова и за да се произнесе, взе предвид следното:

-
-
Производството е по реда на чл.185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на зам. окръжен прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново с искане да се отмени като незаконосъобразна цялата Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец (Наредбата), приета с Решение № 167/28.08.2008г., изм. и доп. с Решение № 80/29.03.2012г., алтернативно - отмяна на чл. 18, ал. 1, чл. 50, ал.3 в частта относно: „...или упълномощено от него лице“ и чл.51, ал.2, т.2 и т.3 от Наредбата като материално незаконосъобразни.

Излагат се доводи, че при приемането на оспорената наредба не са изпълнени изискванията на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА за публикуване на проекта на наредбата и мотивите към нея, съответно доклада, на интернет страницата на Община Лясковец, и не е предоставен най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта от заинтересованите граждани и организации. Отделно от това се посочва, че проекта на наредбата не е придружен от мотиви, съответно доклад, поради което не е следвало изобщо да се разглежда от Общинския съвет. Предвид това се иска отмяна на оспорената от прокурора наредба поради допуснати съществени нарушения на административно - производствените правила при приемането ѝ. В условията на алтернативност се излагат съображения за материална незаконосъобразност на чл. 18, ал. 1, чл. 50, ал.3 в частта относно: „...или упълномощено от него лице“ и чл.51, ал.2, т.2 и т.3 от Наредбата поради противоречието на цитираните разпоредби с нормативен акт от по – висока степен (ЗУТ, ЗАНН и Закона за ветеринарната дейност). Поддържа, че с цитираните разпоредби от Наредбата е предвидено налагане на административни наказания за извършени нарушения в размер и граници, несъответстващ на нормативната регламентация от по – висока степен, и в нарушение на предвидената компетентност.

В съдебно заседание и в представено по делото становище вх. № 2882/17.06.2019г. оспорващия прокурор поддържа подадения протест в частта, в която се иска отмяна на цялата наредба поради съществено нарушение на процесуалните правила при нейното приемане. Претендира ответникът да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура – Велико Търново направените по делото разноски в размер на 20,00 лв. – внесена такса за обявяване в „Държавен вестник“ на съобщението за оспорването на наредбата.

Ответникът – Общински съвет – Лясковец, изразява писмено становище за неоснователност на протеста. Посочва, че атакувания подзаконен нормативен акт е приет с решение от компетентен орган, в законоустановената форма, при спазване на административнопроизводствените правила и в съответствие с материалния закон. Намира, че неизлагането на мотиви към проекта на Наредбата, както и липсата на данни за планиране приемането на същата и за ангажиране на становища от граждани, съставлява нарушение на процесуалните изисквания, но не от категорията на съществените такива, тъй като недопускането им не би довело до неприемане на Наредбата. С тези доводи моли за отхвърлянето на протеста.

Представителят на ВТОП моли да се уважи подадения протест в частта, с която се иска отмяна на цялата наредба поради допуснати съществени процесуални нарушения при приемането ѝ. Претендира присъждането на направените разноски.

Въз основа на събраните по делото доказателства, съдът прие за установено от фактическа страна следното:

От представената и приета като доказателство преписка, изпратена от Общински съвет - Лясковец с писмо изх. №47#4/09.04.2019 година се установява, че административното производство по приемане на Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец е започнало във връзка с предложение с рег. индекс и дата № РД-01-3087/12.08.2008 г. от кмета на Община Лясковец, адресирано до Общински съвет – Лясковец, ведно с проект на въпросната наредба. Липсват доказателства за начина на оповестяване на проекта за нова наредба.

Предложеният за решение проект е разгледан от постоянната комисия „Инфраструктура, благоустройство, околна среда“ при Общински съвет – Лясковец на 20.08.2008г., за което е съставен съответния протокол /л.48 от делото/. Видно от същия е, че комисията е подкрепила проекта за приемане на Наредбата и е дала положително становище.

Представеният от кмета проект на Наредбата е обсъден на проведеното на 28.08.2008г. от 14.15 часа заседание на Общински съвет – Лясковец, на което при обсъждането и гласуването на нормативния акт са присъствали 13 от общо 17-те общински съветници.

С Решение № 167 по Протокол № 14/28.08.2008г. на основание чл.21, ал.1, т.13 и ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ и чл.62, ал.10 от ЗУТ с 13 гласа „за“ е приета процесната наредба. Същото е публикувано на интернет-страницата на Община Лясковец /л.100 от делото/.

Същевременно, на 19.03.2012г. с писмо изх. № ИЖС-1677/16.03.2012г. от кмета на Община Лясковец е внесено предложение за изменение и допълнение на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на Община

Лясковец, изразяващо се в изменение на текста на чл.51, ал.5 от Наредбата. По делото липсват доказателства за начина на оповестяване на проекта за изменение и допълнение на наредбата. Предложението за изменение и допълнение е разгледано на заседание, проведено на 26.03.2012г., от постоянната комисия „Бюджет и финанси“, преди внасянето му за обсъждане в Общинския съвет, видно от изготвения протокол /л.86 и сл./. С Решение № 80 по Протокол № 9 от 29.03.2012г. с 16 гласа „за“ е приет проекта за изменение и допълнение на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на Община Лясковец. Същото е публикувано на интернет-страницата на Община Лясковец /л.101 от делото/.

По протест с изх. № 436/2019г. от 25.03.2019г., подаден от зам. окръжен прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново чрез Общински съвет Лясковец, е образувано настоящото адм. дело № 225/2019г. по описа на Административен съд Велико Търново против цялата Наредба за изграждане и опазване на зелената система на Община Лясковец, приета с Решение № 167/28.08.2008г., изм. и доп. с Решение № 80/29.03.2012г. на Общински съвет Лясковец, и в условията на алтернативност - против чл. 18, ал. 1, чл. 50, ал.3 в частта относно: „...или упълномощено от него лице“ и чл.51, ал.2, т.2 и т.3 от Наредбата като материално незаконосъобразни.

Във връзка с така подадения протест, от страна на кмета на Община Лясковец е направено предложение за изменение и допълнение на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на Община Лясковец, изразяващо се в изменение на текстовете на чл. чл. 18, ал. 1 и чл. 50, ал.3 от Наредбата, отмяна на т.2 и т.3 от чл.51, ал.2 от Наредбата и допълване на Преходните и заключителни разпоредби с § 7. Проектът за изменението, ведно с мотивите са публикувани на 19.04.2019г. на интернет страницата на общината. С Решение № 552 по Протокол №66 от 30.05.2019г. със 17 гласа „за“ е приет проектът за изменение и допълнение на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на Община Лясковец.

Предвид така приетото от Общински съвет Лясковец Решение № 552 по Протокол №66 от 30.05.2019г., с което е изменена и допълнена Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на Община Лясковец по отношение на алтернативно оспорените разпоредби на чл. 18, ал. 1, чл. 50, ал.3 в частта относно: „...или упълномощено от него лице“ и чл.51, ал.2, т.2 и т.3, съдът е намерил, че в тази част оспореният акт е оттеглен, поради което с Определение № 11/21.06.2019г. по настоящото административно дело, постановено в открито съдебно заседание, е оставил без разглеждане протеста на зам. окръжен прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново в тази част и е прекратил производството по делото в тази част. Предвид това предмет на разглеждане в настоящото производство е единствено подадения протест, в частта, в която се иска отмяна на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец като процесуално незаконосъобразна.

Като писмени доказателства по настоящото делото са приети представените от ответника Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец; извлечения и обявления за обнародване на оспорването, съгласно изискванията на АПК; писмени доказателства, съдържащи се в административната преписка по опис, намираща се от лист 31 до лист 116, включително; писмени доказателства, приложени към становище вх. № 2210/02.05.2019г. от Общински съвет – Лясковец по опис, намиращи се от лист 123 до лист 191, включително; писмени доказателства, приложени към молба вх. № 2771/10.06.2019г. от Общински

съвет – Лясковец по опис, намиращи се от лист 196 до лист 219, включително.

При така установената фактическа обстановка, съдът като взе предвид представените по делото доказателства и становищата на страните, прави следните изводи:

Съгласно чл. 186, ал. 2, вр. с ал. 1 от АПК, прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт. Оспорването е извършено от лице с надлежна процесуална легитимация, пред компетентния да го разгледа съд и от външна страна протестът отговаря на изискванията за редовност по чл. 150 и чл. 151 от АПК, а съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК оспорването на подзаконовите нормативни актове не е ограничено във времето. Горните обстоятелства обуславят процесуалната допустимост за разглеждане по същество на протеста, подаден от зам. окръжен прокурор в Окръжна прокуратура – Велико Търново. Оспорването е разгласено надлежно по реда на чл. 188 АПК, във вр. с чл. 181, ал. 1 и 2 АПК.

В раздел III на Глава десета от АПК не са посочени основанията за оспорване на подзаконовите нормативни актове. Ето защо по силата на препаращата разпоредба на чл.196 от АПК приложими са основанията за оспорване на индивидуалните административни актове, по чл.146 от АПК, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването им и правната им характеристика. Предметът на съдебен контрол в производството по оспорване на подзаконов административен акт, съгласно разпоредбите на чл.146, т. 1 – 5 от АПК са: компетентност на издателя на акта; спазване на изискванията за форма и на административно-производствените правила при издаването на акт; съответствието на материално-правните разпоредби с релевантните нормативни разпоредби от по-висок ранг и с целта на закона.

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения текст от наредбата на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК. Като съобрази посочената разпоредба от кодекса, тричленният състав намира следното:

Оспорените в настоящото производство разпоредби от Наредбата са издадени в изпълнение на правомощията по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА на общинските съвети да приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. При вземането на решението са спазени необходимите кворум, мнозинство и начин на гласуване, съгласно особените изискванията, установени чл. 27, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от ЗМСМА, в приложимите към него момент редакции. При приемането на нормативния акт са съобразени изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК - посочен е видът на акта, който се приема, органът, който го е приел, главният му предмет, посочено е и правното основание за приемане. Спазена е структурата, формата и обозначението на съдържанието, съгласно изискванията на ЗНА. Въпреки горното, при приемане на наредбата са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила.

Дейността по издаване на нормативни административни актове от органите на държавното управление се подчинява на общите принципи на чл. 4, чл. 6, чл. 8 и чл. 12 АПК - законност, съразмерност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. В нормотворческия процес спазването на предвидената в закона процедура е задължение на натоварените с него правомощия административни органи и гарантира постигането и зачитането на горепосочените принципи.

Редът за издаване на подзаконови административни актове е разписан в

новоприетия АПК, при субсидиарна приложимост на съответните текстове от ЗНА. Съгласно чл. 77 от АПК компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. В приложимата му редакция чл. 26, ал. 2 от ЗНА /отм., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г./ е изисквал преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предостави най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

В конкретния случай не са представени доказателства местният законодателен орган да е изпълнил задължението си за предварително оповестяване на проекта на наредбата и да е предоставяна възможност на заинтересованите лица за запознаване с него, за да могат същите реално да упражнят правото си да направят предложения и дадат становище по проекта за нормативен административен акт. Изискването за публикуване на проекта не е формално изискване, а строго регламентирана процедура, след която първоначалният проект може да бъде променен, когато се наложат съществени изменения. /В този смисъл Решение № 4567 от 27.03.2019 г. на ВАС по адм. д. № 13668/2018 г., III о., Решение № 7817 от 06.06.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9387/2012 г., III о., Решение № 4567 от 27.03.2019 г. на ВАС по адм. д. № 13668/2012 г./.

Неспазването на изискването за предварително разгласяване на проекта на нормативния акт представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, което лишава заинтересуваните лица от възможност да участват в производството по приемането му. Нарушен е чл. 26, ал. 1 от ЗНА, като е компрометиран принципа на откритост, прогласен в тази норма, както и принципът за достъпност и публичност по чл. 12, ал. 1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

Отделно от това, от ответника не е спазен и минимално изискуемият 14-дневен срок, в който заинтересованите лица могат да правят предложения и да изразяват становища по проекта за приемане на наредбата. В потвърждение на това обстоятелство е факта, че предложението на кмета на Община Лясковец е входирано в деловодството на общинския съвет на 18.08.2008 година /видно от дадения ѝ входящ номер/, а заседанието на ответника е проведено на 28.08.2008 година, т.е. преди да е изтекъл този срок. Правната норма на чл. 26, ал. 2 от ЗНА има императивен характер, а установеният с нея минимален срок е задължителен за съставителя и неспазването му води до констатираната от съда процесуална незаконосъобразност.

Съгласно чл. 28, ал. 1 от ЗНА, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в алинея втора е установено задължителното съдържание на мотивите, съответно доклада, а именно: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на ЕС, а в алинея трета изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган.

При приемането на оспорената в настоящото производство наредба не са спазени цитираните законови норми. В предложението на кмета на Община

Лясковец е посочено, че приемането на наредбата се налага на основание чл. 62, ал. 10 от ЗУТ. С това си съдържание предложението не покрива изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА, като в него са посочени само причините, налагащи приемането на Наредбата, но не и целите, които се поставят, финансовите средства, необходими за прилагането на новата уредба, нито очакваните резултати от приложението, включително финансовите, ако има такива, както и анализи за съответствие със законодателството на ЕС. Съображения за приемане на наредбата, които да могат да се ценят като мотиви към проекта за приемане на наредбата по смисъла на Тълкувателно решение № 16 от 31.03.1975г., ОСГК на ВС, не са изложени и при обсъждане на проекта за приемането ѝ от постоянната комисия към Общински съвет Лясковец. Предвид това, съдът намира, че в случая е допуснато нарушение на чл. 28, ал.1 във вр. с ал.2 от ЗНА, а с това и на принципа за обосновааност по чл. 26, ал.1 от ЗНА, което определя отсъствието на всички задължителни за мотивирането на проекта на нормативен административен акт реквизити като съществен процесуален порок. С оглед нормативното предписание на чл. 28, ал.3 от ЗНА /в приложимата му редакция, сега ал.4/, че проектът на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган, разглеждането и обсъждането от Общински съвет Лясковец на внесенния проект за Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец и приемането ѝ с Решение № 167 по Протокол №14/28.08.2008г. на Общински съвет – Лясковец, към проекта за която са липсвали приложени мотиви, съотв. доклад с изискуемото по чл. 28, ал.2 от ЗНА съдържание, е в нарушение и на чл. 28, ал.3 от същия нормативен акт.

Крайният извод, който се налага от изложеното до тук е, че при първоначалното приемане на наредбата са допуснати нарушения, които са многобройни и съществени и представляват основание по чл. 146, т. 3 от АПК за нейната отмяна.

Тук следва да се отбележи, че същите нарушения са допуснати и при последващото изменение и допълнение на разпоредбата на чл. 51, ал. 5 от Наредбата, прието с Решение № 80 по Протокол № 9 от 29.03.2012г. на Общински съвет Лясковец. Едва с последващото изменение и допълнение в отделни разпоредби на Наредбата, прието с Решение № 552 по Протокол №66 от 30.05.2019г., първоначално опорочената процедура е изправена, но това обстоятелство не може да санира предходните нарушения в процедурата, тъй като касае само трите алтернативно оспорени разпоредби, а не Наредбата в цялост. Изначалната незаконосъобразност при приемането на цялата Наредба е пречка да бъдат приети за законосъобразни последващи изменения и допълнения в отделни разпоредби на същата. Освен това не могат да съществуват само изменените текстове от наредбата, при положение, че целият основен текст на наредбата е приет при съществено нарушение на административно производствените правила.

По изложените съображения, протестът подаден от прокурор при ВТОП се явява основателен, а оспорената Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец, като приета при допуснати съществени нарушения на процесуални правила, следва да бъде отменена.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е следвало да бъде обявена самата наредба.

При този изход на спора в полза на Окръжна прокуратура – Велико Търново следва да бъдат присъдени направените по делото разноски в размер на 20,00 лв. – внесена такса за обнародване на съобщение за оспорването в „Държавен вестник“.

Водим от изложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административният съд – В. Търново, първи касационен състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по протест на зам.окръжен прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец, приета с Решение № 167/28.08.2008г. по Протокол №14/28.08.2008г. на Общински съвет – Лясковец.

ОСЪЖДА Община Лясковец да заплати на Окръжна прокуратура – Велико Търново разноски по делото в размер на 20,00 /двадесет/ лева.

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

РЕШЕНИЕТО след влизането му в сила, да се обяви по реда, по който е следвало да бъде обявена Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Лясковец, приета с Решение № 167/28.08.2008г. по Протокол №14/28.08.2008г. на Общински съвет – Лясковец.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.