

РЕШЕНИЕ

№ 138
.....

град Пловдив, дд. 01.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, XXVIII състав, в публичното заседание на четринадесети ноември през две хиляди и деветнадесета година, в следния състав :

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЛАДИМИР ВЪЛЧЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ДАРИНА МАТЕЕВА

ВЕЛИЗАР РУСИНОВ

при секретаря Костадинка Рангелова и при участието на прокурор Светлозар Чераджийски, като разгледа докладваното от съдия Вълчев административно дело № 1410/2019г. по описа на съда, прие за установено:

Производство пред първа инстанция по Раздел III на Глава 10 от АПК.

Настоящото производство е образувано по протест от прокурор в Окръжна Прокуратура – Пловдив, подаден срещу отделни разпоредби на Наредба №17 за реда за управление на горските територии – собственост на община Садово, приета с Решение №308 на Общински съвет – Садово, взето с Протокол №27 от заседание на Общински съвет – Садово, проведено на 28.06.2013г., с който се иска отмяна поради противоречието им с нормативни актове от по-висока степен на разпоредбите на чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4 и чл.60, ал.7 от Наредба №17. В протеста се излагат подробни съображения за противоречие на нормата на чл.28 ал.2 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии с разпоредбата на чл.119 ал.2 от ЗГ, на чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии с нормата на чл.146, ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗГ, чл.181, ал.3 ЗГ, чл. 76, ал.3 АПК, респ.чл. 8 ЗНА, на чл.40, ал.3 т.1 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии с разпоредбата на чл.148, ал.3 т.1 ЗГ, на чл.44, ал.2 т.1 и т.4 от Наредба №17 за реда за

управление на горските територии с разпоредбата на чл.152, ал.1 във вр. с чл.54, ал.1 от ЗГ, на чл.60, ал.7 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии с разпоредбите ЗАНН, Решение №1/01.03.2012г. по р.д.№10/2011г. на КС. В съдебно заседание участвалия прокурор поддържа протеста и ангажира писмени доказателства. По същество излага съображения за нищожност на атакуваните подзаконови норми и претендира направените разноски.

Ответникът по жалбата – Общински съвет - Садово чрез председателя, предоставя пълната административна преписка по приемането на обжалваната наредба, но не представят доказателства за публикуването на проекта на Наредба №17 за реда за управление на горските територии и мотивите за нейното приемане на интернет страницата. Не претендира разноски.

Съдът, като се запозна с протеста по изложените в него основания, изслуша становищата на страните и прецени събраните в хода на съдебното следствие доказателства, обсъдени поотделно и в тяхната съвкупност, прие за установено следното:

Съдът счита, че протеста е основателен поради следните за това съображения:

Предмет на протестиране по настоящото дело са отделни разпоредби от Наредба №17 за реда за управление на горските територии. Така разпоредбата на чл.28, ал.2 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии определя, че „Ползванията от горските територии на общината са възмездни“. В контекста на неразривната връзка с чл.28, ал.1 се разкрива смисъла, вложен от местния орган на власт, а именно, че всяко ползване, както на дървесни, така и на недървесни горски продукти е /без изключение/ възмездно. Същата се счита, че противоречи на нормата на чл. 119, ал.2 ЗГ, който предвижда специален режим относно ползването на гъби, горски плодове, лечебни и ароматни растения или части от тях от горските територии, когато не представляват стопанска дейност, да се извършва безвъзмездно и свободно.

Оспорена е и нормата на чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии, която определя, че съгласно ал.1 „Кметът на общината със заповед може временно за срок от три месеца да ограничи или забрани достъпа до определена горска територия :

1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча;



2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

Ал. 2. Заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината.

АЛ. 3. Въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери и обозначителни табели.

Посочената разпоредба противоречи на чл. 146, ал.1, ал.2 и ал.3 ЗГ, съгласно която директорът на регионална дирекция по горите със заповед може временно за срок от три месеца да ограничи или забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите. При наличие на изрична правна регламентация в ЗГ по отношение на ограничаване на достъпа до горски територии, общинският съвет не е разполагал с нужната по закон компетентност да делегира правомощия за кмета на общината по това отношение. Тези действия са изричен прерогатив на директора на регионалната дирекция по горите. Т.е. общинският съвет е извършил действия извън определените правила за делегация съгласно чл. 181, ал.3 от ЗГ, в нарушение на императивните норми на чл.76, ал.3 АПК, респ. на чл.8 ЗНА.

На оспорване е подложена и нормата на чл.40, ал.3 т.1 във връзка с чл. 40, ал.1 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии, която касае разрешаване на движението на „товарни превозни средства и пътни превозни средства с животинска тяга“ (съгл. Ал.1), които могат да се движат в горските територии и по горските пътища, когато не е свързано с изпълнение на горскостопански, селскостопански и ловностопански дейности, е допустимо само при т.1: дадено разрешение за това от кмета на общината.

Изложено е становище, че това е в противоречие с нормата на чл. 148, ал.3 т.1 от ЗГ по силата, на която движението на превозните средства от ал.1 на Наредбата, когато не е свързано с изпълнение на горскостопански, селскостопански и ловностопански дейности, е допустимо само когато е дадено разрешение за това от директора на регионалната дирекция по горите или от оправомощено от него длъжностно лице. Според прокурора употребеният в закона израз „само когато“, означава, че е правно невъзможно въпросното разрешение да се издаде от някой друг извън директора на

регионалната дирекция по горите или от лице определено от самия него, но не и от общинския съвет с подзаконов акт.

Следващата норма, която се оспорва е тази на чл.44, ал.2 т.1 и т.4 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии, която гласи : „Право на строеж върху поземлени имоти в горски територии без промяна на предназначението на територията се учредява за изграждане на :

т.1 стълбове за въздушни електропроводи;

т.4 подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура“. Съгласно чл. 152, ал.1, вр. с чл.54, ал.1 от ЗГ, строителство в горските територии без промяна на предназначението се допуска само за изграждане на обекти по чл.54, ал.1 от ЗГ, а именно:

1. (отм. –ДВ, бр. 83 от 2018г.);

2. стълбове за телекомуникационно оборудване, радио- и телевизионно разпространение, съобщителни линии, безжичен интернет и други съоръжения на техническата инфраструктура;

3. сгради и съоръжения, свързани с управлението, възпроизводството, ползването и опазването на горите и дивеча, независимо от тяхната собственост:

а) автомобилни горски пътища;

б) заслони за обществено ползване;

в) ферми за отглеждане на дивеч, риболюпилни и рибарници;

г) посетителски и информационни центрове, които не включват помещения за постоянно или временно обитаване;

д) горски и ловни кантони, които не включват помещения за временно или постоянно обитаване;

е) контролни горски пунктове, които не включват помещения за постоянно или временно обитаване;

ж) зооветеринарни и биотехнически съоръжения.

4. (отм. –ДВ, бр. 83 от 2018г.);

5. (отм. –ДВ, бр. 1 от 2019г.);



6. станции и стълбове на съществуващи лифтове и влекаве, които са търпими строежи по Закона за устройство на територията, включително за нуждите на основен ремонт, реконструкция, подмяна и/или модернизация – за срок до 20 години;

7. съоръжения и обекти за реставрация и адаптация на недвижими археологически ценности.

След анализ на горепосочените разпоредби в Наредбата и ЗГ прокурорът подчертава, че след реформата на чл. 54, ал.1 ЗГ с ДВ, бр. 83 от 2018г. и ДВ, бр. 1 от 2019г. вече не присъстват стълбове за въздушни електропроводи, подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура“. Прокурорът тълкувайки нормата стига до заключението, че нормотворецът е сметнал с изграждането на горепосочените обекти се изисква промяна в предназначението, поради което ги отменя. Т.е. в Наредбата на Общински съвет – Садово се разрешава нещо, което законът не допуска.

Последната норма, която се оспорва в чл.60, ал.7 от Наредба за реда за управление на горските територии, която гласи: „Не подлежат на обжалване наказателни постановления, с които е наложена глоба или имуществена санкция до 100/сто/ лева включително или е постановено отнемане в полза на общината на вещи, чиято стойност е до 1000/хиляда/ лева, или обезщетението за причинени щети е на същата стойност. Тази норма противоречи на ЗАНН, Решение № 1/01.03.2012г. по к.д. №10/2011 на КС, с което съдът е приел, че ограничението да се обжалват наказателни постановления е в противоречие с принципа на правовата държава и доколкото налагането на глоби по повод на извършени административни нарушения е наказателноправно по своята природа, правото на защита по чл. 56 от Конституцията тълкуван в светлината на чл.6, §1 КЗПЧОС включва задължителен достъп до съд във всички онези случаи, когато се налагат административни глоби на граждани. Според прокурора нормата на чл.60, ал.7 от Наредбата влиза пряко в противоречие с чл.47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на чл.13 от КЗПЧОС, където е установено правото на ефективни правни средства за защита пред съд.

Посочените норми, които са част от Наредба №17 за реда за управление на горските територии на Община - Садово, се сочи, че са приети с Решение №308, взето с протокол №27/28.06..06.2013г. на Общински съвет - Садово. За същите, съгласно административно – процесуалния ред за тяхното приемане, следва да бъдат изпълнени изискванията на чл.26 от ЗНА, определящ реда за неговото приемане като проект, като нормата на чл.26 ал.2 от ЗНА /в редакцията си преди изменението в ДВ, бр. 46 от 2007 г./ определя, че преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Той следва да е съобразен и с нормата на чл.37 ал.3 от ЗНА, поставящ изискването след приемането им, нормативните актове на съответните общински съвети да се обнародват в печата или да се разгласяват по друг начин на територията на общината и на чл.22 ал.2 от ЗМСМА, която норма определя, че актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срока по ал. 1 /14-дневен срок/ чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл.21, ал.3 от ЗМСМА. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на общинския съвет се разгласява по същия ред. Актовете на общинския съвет се обнародват в "Държавен вестник", когато това е предвидено със закон.

В настоящият случай за приемането на оспорвания подзаконов нормативен акт е било изготвено Предложение изх.№18-00-101/18.06.2013г до Общински съвет - Садово от кмета на Община Садово (лист 19 от делото). Към предложението е приложен и проекта на Наредбата. След обсъждане със свое Решение №308, протокол №27/28.06..06.2013г. на Общински съвет - Садово тя е била приета. За тези две процедури по приемане на нормативния акт от общинския съвет липсват данни за публикуването на проектите преди внасянето им за приемане от компетентния орган на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, както и да се предостави на заинтересованите лица най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Посочено е в писмо вх.№11134/10.06.2019г. на ответния административен орган, че се предоставя пълната административна преписка по приемане на

Наредбата №17 за реда за управление на горските територии, собственост на Община Садово, а именно: Предложение от Димитър Бориславов Здравков – кмет на Община Садово относно приемане на Наредба №17 за реда за управление на горските територии, ведно с проект на Наредбата, както и Решение №308, протокол №27/28.06.2013г. на заседание на Общински съвет – Садово, ведно с приетата Наредба и Препис – извлечение 12 от дневния ред и вземане на Решение №308. В същото време не могат да представят доказателства за публикуването на проекта на Наредбата и мотивите за нейното приемане на интернет страницата, тъй като за този период е имало друг сайт с друг администратор, до който нямат достъп. Съдът дава втора възможност на Община Садово за предоставяне на изисканите доказателства относно публикуването и обнародването на Проекта на Наредба №17 и мотивите за нейното приемане, но не са му предоставени никакви такива от страна на административния орган.

При така установеното съдът съобрази, че с оглед правилата на служебния и цялостен контрол върху законосъобразността на протестираните разпоредби на Наредбата, следва да се провери най-напред тяхната валидност. Така като основа на изводите съдът съобрази, че атакуваните разпоредби от посочената Наредба са част от подзаконов нормативен акт, съдържащ правни норми, които създават общозадължителни правила за регулиране на обществени отношения на територията на съответната община, като засяга неограничен брой адресати, в който смисъл са нормите на чл.7 ал.2 от ЗНА и чл. 75 от АПК. Такива актове общинските съвети са компетентни да издават, когато това е предвидено от Конституцията или от закон, като в тази връзка са спазени изискванията на чл.2 от ЗНА и чл.76, ал.1 от АПК. С посочената норма следва да е дадена уредба на по-висока степен обществени отношения с местно значение – чл.8 от ЗНА.

Съгласно чл.15, ал.1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Наредба №17 за реда за управление на горските територии – собственост на Община Садово е приета на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА и чл.181, ал.6 от ЗГ и урежда условията и редът за стопанисване, управление, възпроизводство, ползване и спазване на общинските горски територии. От друга страна с разпоредбата на чл.76, ал.3 от АПК е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с

нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл.8 от ЗНА. Според чл.10, ал.1 и ал.2 ЗНА, с един акт следва да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. В този случай Общинския съвет следва да уреди тези правоотношения, свързани с управлението на общинските гори, които не са уредени в ЗГ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му.

Също така, смятам, че при приемането на Наредбата са допуснати от административния орган съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Те са се изразили в противоречие на реда за нейното приемане с правилата, установени от разпоредбата на чл.26, ал.2 от ЗНА в приложимата ѝ редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.). Съгласно посоченият текст е предвидено, че преди внасяне на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. В настоящото съдебно производство от страна на ответника, съобразно разпределената доказателствена тежест, не се представиха доказателства, че е спазено изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА, като липсват данни за публикуване на проекта на Наредбата преди нейното приемане през 2013 година. Тази норма изрично поставя задължение на съставителя на проекта да го публикува на интернет страницата на дадената институция заедно с мотивите, като на заинтересованите лица се предоставя не по-малко от 14 дни срок за предложения и становища по проекта. В тази връзка съдът отчете обстоятелството, че протестираният текст на Наредбата е приета преди повече от седем години, но никъде в административната преписка не се съдържат данни, че проектът или поне съобщение за него са били публично обявени на интернет страницата на Община Садово.

С оглед гореизложеното намирам, че разпоредбите чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4 и чл.60, ал.7 от Наредба №17 за реда за управление на горските територии – собственост на Община Садово, взето с Протокол №27 от заседание на Общинския съвет, проведено на 28.06.2013г. са незаконосъобразни и противоречат на нормативен акт от по-висока степен.

Посоченото е достатъчно основание за отмяна на протестираните текстове на наредбата, без да е необходимо по същество да се обсъжда посоченото в протеста противоречие с нормативни актове от по – висока степен. По тези мотиви протестът се явява основателен, а оспореният текст следва да бъде отменен.

С оглед изхода по делото искането на прокурора за присъждане на разноски се явява основателно. Такива се констатираха в размер на 20 лева за платена държавна такса за обнародване на протестирането в държавен вестник.

В предвид на изложеното и на основание чл.193 от АПК Съдът :

РЕШИ:

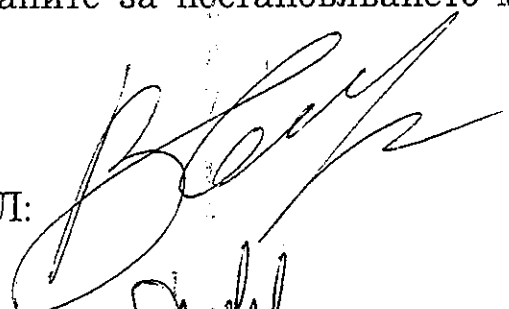
ОТМЕНЯ по протест на прокурор при Окръжна прокуратура- гр. Пловдив разпоредбите на чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4 и чл.60, ал.7.от Наредба №17 за реда за управление на горските територии, собственост на Община Садово, приета с Решение №308, протокол №27/28.06.2013г.

ОСЪЖДА Общински съвет- гр. Садово да заплати на Окръжна прокуратура- град Пловдив общо разноски в размер на 20.00/двадесет/ лева.

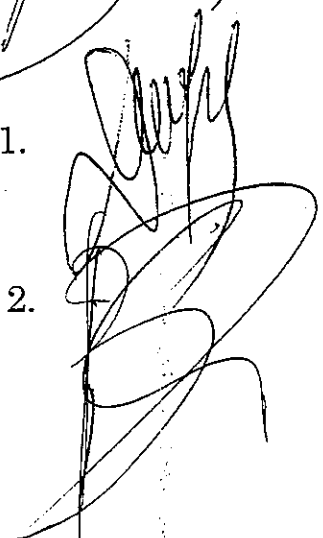
ПОСТАНОВЯВА на основание чл.194 от АПК настоящото съдебно решение, след влизането му в сила, да се обнародва от Общински съвет при Община Садово за негова сметка по съответният за това начин.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му, по реда на АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ : 1.



2.

