

РЕШЕНИЕ

№ 257

11.04.2019 г. гр.Хасково

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ХАСКОВО в открито съдебно заседание на двадесети март две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВАСИЛКА ЖЕЛЕВА

ЧЛЕНОВЕ: 1. ЦВЕТОМИРА ДИМИТРОВА
2. ПАВЛИНА ГОСПОДИНОВА

Секретар: Диана Динкова

Прокурор: Делчо Лавчев

като разгледа докладваното от съдия В.Желева адм. дело №142 по описа на съда за 2019 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.38, ал.1, т.3 и чл.40 от Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на община Симеоновград.

В протеста се твърди, че Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на община Симеоновград била приета от Общински съвет – Симеоновград с Решение №120 от 30.10.2008 г. и по съществуто си била подзаконов нормативен 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. 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.

По силата на чл.38, ал.1, т.3 от Наредбата, се наказвал с глоба от 50 до 500 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание, физическо лице, което пуска на свобода кучета или други домашни животни в зелени площи, поляни, цветни фигури и детски площадки. Подзаконовата норма, подложена на граматическо тълкуване (чрез употребата на съюз „ако“) и на синтактичен анализ (чрез въвеждане на подчинено изречение, обуславящо действието на главното изречение) означавала, че глобата от общинската наредба се налагала само в случай, че по друг ред не се следва по-тежко наказание. Другият ред можел да е определен единствено със закон и предвид естеството на регулираните обществени отношения – ЗВД. При съпоставка с чл.172, т.1 и чл.177, ал.1, т.3 от ЗВД били видни аспектите, в които съвпадат хипотезите, регламентирани от законодателя и от местния орган на власт. В чл.426 от ЗВД и чл.428 от ЗВД за нарушаване на цитираните забрани била предвидена глоба в размер на 100 лв. От друга страна било известно (аргумент от ТР №57/04.12.1984 г. по наказателно дело №13/1984 г. на ОСНК на ВС), че от две наказания по-тежко е това, за което е предвиден по-висок максимум при еднакъв минимум, по-висок минимум при еднакъв максимум, а при еднакъв минимум и максимум – това, за което са предвидени кумулативно и други наказания. В случая нямало как да се достигне до категоричен извод кое наказание е по-тежко, тъй като размерът в закона бил абсолютно определен (в Наредбата бил относително фиксиран) и бил по-висок от минимума и по-нисък от

максимума на санкцията в общинската Наредба, или регламентацията в подзаконовия акт била такава, че създавала препятствия за употребата ѝ, поради което била незаконосъобразна.

Според чл.40 от Наредбата, „При явно маловажни случаи на нарушение по тази наредба, контролните органи могат да налагат на място наказание глоба до 50 лв. срещу квитанция. Ако нарушителят откаже да заплати глобата, му се съставя акт по установения ред“. Законодателят (чл.28 от 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. Систематичното тълкуване на последните две разпоредби указвало, че законодателят разграничавал „явно маловажните“ от „маловажните“ случаи на административни нарушения, включително чрез размера на предвидената санкция. При преценката за законосъобразност на чл.40 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 сравнението им било видно, че е налице разлика помежду им – според законодателя санкцията се налагала до размера, предвиден в съответния нормативен акт от по-висок ранг, но не повече от 10 лв., според местния орган на власт – до 50 лв. На следващо място, нормите, регламентиращи наказването били императивни и подлежали на стриктно тълкуване, тъй като предизвиквали неблагоприятни последици за адресатите си. Местната наредба била в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, поради което стореното било нетърпимо от правния ред.

Предлага се поради противоречието им с нормативна регламентация от по-висок ранг, съдът да отмени протестираните разпоредби от Наредбата.

Ответникът, Общински съвет – Симеоновград, не ангажира становище по протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура – Хасково в съдебно заседание поддържа протеста и дава заключение за отмяна на протестираните разпоредби.

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

Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на община Симеоновград (Наредбата), част от която са протестираните в случая разпоредби на чл.38, ал.1, т.3 и чл.40, е приета с Решение №120/30.10.2008 г. по Протокол №14 от 2008 г. на заседание на Общински съвет – Симеоновград. Решението е прието с 15 гласа „за“, 0 – „против“ и 1 – „въздържал се“ от участвалите в гласуването общо 17 общински съветника, въз основа на Докладна записка рег.индекс: С-4594/20.10.2008 г. на Кмета на Община Симеоновград. Текстът на Наредбата, в действащата му редакция, е представен по делото. 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 Симеоновград. 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 конкретни разпоредби от Наредбата, 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 ЗМСМА предвижда компетентност на общинския съвет, в изпълнение на своите правомощия по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл.1, ал.1 от Наредбата, същата урежда обществените отношения, свързани с планирането,

изграждането, устойчивото поддържане, опазване и развитие на зелената система на територията на Община Симеоновград. Съгласно §2 от „Допълнителни, преходни и заключителни разпоредби“, Наредбата се издава на основание чл.21, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл.62, ал.10 от Закона за устройство на територията.

В чл.62, ал.10 от ЗУТ изрично е разписано правомощието на Общинския съвет да приема наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на общината.

С оглед изложеното, както и предвид разпоредбата на чл.76, ал.3 от АПК, Общински съвет – Симеоновград е материално и териториално компетентният орган, разполагащ с правомощие да уреди нормативно обществените отношения с местно значение, каквито се явяват тези, посочени в чл.1, ал.1 от Наредбата, респективно да издаде подзаконов нормативен акт като процесния.

По отношение съответствието на конкретните оспорени разпоредби с материалния закон, съдът намира следното:

В чл.7, ал.2 от ЗНА наредбата е дефинирана като нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Съгласно 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, а разпоредбата на чл.15, ал.1 от ЗНА предписва, че нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Без съмнение общинската наредба представлява подзаконов нормативен акт от местно значение, който има предназначение да детайлизира или доурегулира разпоредбите на закона като нормативен акт от по-висока степен, поради което нейните разпоредби следва да бъдат съобразени със закона, в чиято връзка същата се издава, като стриктно се придържат към неговата рамка и са в съответствие с неговото съдържание. Регламентацията, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, но не може да е в противоречие с нормативен акт от по-висока степен, нито да преурежда по различен начин вече уредени от закон обществени отношения.

Протестираната разпоредба на **чл.38, ал.1, т.3** от Наредбата гласи следното:

„Чл.38 (1) Наказва се с глоба от 50 до 500 лева, ако не подлежи на по-тежко наказание, физическо лице, което:

...

3. пуска на свобода кучета или други домашни животни в зелени площи, поляни, цветни фигури и детски площадки.“

Разпоредбата систематично е разположена в Глава шеста „Административно-наказателни разпоредби“ на Наредбата.

Очевидно така предвидената с Наредбата санкция цели да забрани „пускането на свобода“ на кучета и домашни животни в изброените видове обекти (площи) с оглед опазване на зелената система на територията на Община Симеоновград.

Правомощията на Общинския съвет относно приемането на наредба по чл.62, ал.10 от ЗУТ обаче е ограничено само до устройването на озеленени площи по смисъла на чл.61, ал.1 от ЗУТ. Местният законодател не е съобразил, че въпросите относно задълженията и забраните спрямо собствениците на домашни любимци са уредени изрично в нормативен акт от по-висок ранг, а именно Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВМД).

Според чл.172 от ЗВМД, собствениците на домашни любимци са длъжни: (т.1) да вземат мерки животните да не замърсяват обществени места, като почистват мястото след дефекация, а с чл.177, ал.1 от ЗВМД се забранява: (т.3) **извеждането на кучета**

без повод, а на агресивни кучета - и без намордник; (т.4) **разхождането на кучета на детски площадки и на места, обозначени от общините със забранителни знаци.**

В Глава тринадесета „Административнонаказателни разпоредби“ на ЗВМД изрично са предвидени административни наказания: (по чл.426) – глоба в размер 100 лв. за всеки, който не изпълни задължение по чл.172, т.1 и (по чл.428) глоба в размер 100 лв. за всеки, който наруши забрана по чл.177, ал.1, т.3 или 4.

В чл.472, ал.4 и ал.5 от ЗВМД е предвидено, че нарушенията по чл.426, 426а, 426б, 428 и 429 се установяват с актове, съставени от инспекторите от общините и районите, а Наказателните постановления за тези нарушения се издават от кметовете на общини и райони, като сумите от тези глоби постъпват в общинския бюджет.

От цитираните разпоредби е видно, че приложим по отношение начините на извеждане и местата за разхождане на кучета е специалният Закон за ветеринарномедицинската дейност, който не делегира компетентност на общинските съвети да въвеждат други изисквания спрямо тези обществени отношения в подзаконова Наредба, нито да уреждат по различен начин административните нарушения в тази връзка, както и тяхното санкциониране. Ето защо с протестираната разпоредба на чл.38, ал.1, т.3 от Наредбата, посочените обществени отношения са уредени в отклонение от предметния обхват на закона, който ги регламентира. Съответно въвеждането на задължения извън рамките на закона, както и на санкция за неизпълнение на такива задължения, се явява незаконосъобразно.

Споделя се и изложеното в протеста съображение, че с оглед предвидените в ЗВМД и чл.38, ал.1, т.3 от Наредбата различни размери на глобата, не може да се установи и коя санкция се явява „по-тежка“ за сходно запретиено поведение.

Като постановена в противоречие със законови разпоредби, протестираната правна норма следва да бъде отменена.

Протестираната разпоредба на чл.40 от Наредбата гласи следното:

„Чл.40. При явно маловажни случаи на нарушения по тази наредба контролните органи могат да налагат на място наказание глоба до 50 лева срещу квитанция. Ако нарушителят откаже да плати глобата, му се съставя акт по установения ред.“

Систематичното разположение на нормата е също в Глава шеста „Административно-наказателни разпоредби“ на Наредбата, и законосъобразността ѝ следва да бъде преценена съобразно общите правила за административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, и за налагане и изпълнение на административните наказания, регламентирани в ЗАНН.

В чл.39, ал.1 от ЗАНН е предвидено, че „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“, а в ал.2, 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.“

Видно е, че законодателят 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.40 от Наредбата се визират „явно маловажни случаи“ на административни нарушения – такива, каквито са предвидени в чл.39, ал.1 от ЗАНН, а в отклонение от законовата регламентация за налагане на глоба „до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева“, в Наредбата е предвидено за същите да се налага „глоба до 50 лева“. Несъответствието е съществено, като съображенията в протеста в насока незаконосъобразност на разпоредбата на чл.40 от Наредбата са основателни и същата следва да бъде отменена.

На основание чл.143, ал.1, вр. чл.196 от АПК, основателно е искането на протестиращия за присъждане в негова полза на направените по делото разноски – 20 лв. такса за съобщаване на оспорването в ДВ, платими от ответника.

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

РЕШИ:

ОТМЕНЯ чл.38, ал.1, т.3 и чл.40 от Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на община Симеоновград.

ОСЪЖДА Общински съвет – Симеоновград да заплати на Окръжна прокуратура – Хасково разноски по делото в размер на 20.00 (двадесет) лева.


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.

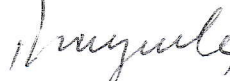
ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ: 1



2.



2022 г.
11.04.19
Кли