

РЕШЕНИЕ № 46

Гр. Сливен, 03.04.2017 г.



В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЛИВЕН, в публично заседание на двадесет и втори март две хиляди и седемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛАНА ДРАГОМАНСКА

ЧЛЕНОВЕ: ГАЛЯ ИВАНОВА
ИГЛИКА ЖЕКОВА

при участието на прокурора Христо Куков и при секретаря Николинка Йорданова, като разгледа докладваното от съдия Иглика Жекова административно дело № 331 по описа на Административен съд гр. Сливен за 2016 година, за да се произнесе съобрази следното:

Производството по делото е образувано по оспорване от Прокурор при Районна прокуратура - Сливен, обективизирано в Протест срещу чл. 56 т. 13 от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица. Оспорването намира правното си основание в нормата на чл. 186 ал. 2 от АПК, като образуваното производство по настоящото дело се движи по реда на глава десета, раздел III от АПК.

В депозирания Протест се твърди, че с Решение № 104/29.07.2004 г. на Общински съвет Твърдица е приета Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, в чл. 56 т. 13 от която е уредена забрана за паркиране на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг, пред търговските обекти и съдове за смет, за нарушение на която забрана е предвидена санкция „глоба“ в размер от 50 до 300 лева. Счита се, че този текст противоречи на чл. 178е от Закона за движението по пътищата, където за паркиране на ППС в паркове, градини, детски площадки, площи, предназначени само за пешеходци и на тротоари в населените места, извън разрешените за това места, е предвидено наказание „глоба“ в размер от 50 до 200 лева. Освен това в чл. 56 т. 13 от Наредба № 1 били разширени границите, упоменати в нормата на чл. 178е от ЗДвП, с включването на забрана за паркиране пред търговски обекти и съдове за смет. Наредбата, като подзаконов нормативен акт била призвана да регламентира обществени отношения с местно значение, но съобразно нормативните актове от по – висока степен, както било предвидено в нормата на чл. 76 ал. 3 от АПК, във вр. с чл. 8 от ЗНА. Като не съобразил текста на чл. 56 т. 13 от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица с чл. 178е от ЗДвП, Общински

съвет Твърдица допуснал нарушение на материалния закон. Моли съда да прогласи нищожността на атакуваната норма. В допълнителна по делото молба алтернативно моли съда да отмени оспорената разпоредба като незаконосъобразна.

В открито съдебно заседание за вносителя на протеста Прокурор при Районна прокуратура Сливен, редовно и своевременно призван, се явява Прокурор Хр. Блецова, която поддържа протеста на изложените в същия доводи и претендира разноски.

В открито съдебно заседание ответникът Общински съвет Твърдица, редовно и своевременно призван, не изпраща представител, за да изрази становище по протеста.

В открито съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура гр. Сливен поддържа изцяло внесения протест, като счита същия за основателен по аргументите, изложени в него. Моли съда да обяви нищожността на атакуваната разпоредба.

Въз основа на всички събрани по делото доказателства съдът прие за установена следната фактическа обстановка:

По делото е представена и приета от съда Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, приета с Решение № 104/29.07.2004 г. на Общински съвет Твърдица (Наредбата). Съгласно чл. 56 от Наредбата, Гражданите са задължени да опазват чистотата на природата, обществените места, личните дворове и сгради, като не се допуска: т. 13 Паркирането на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет. Нормата е приета с приемане на наредбата с Решение № 104/29.07.2004 г. на Общински съвет Твърдица. От представената административна преписка се установява, че до 16.09.2015 г. минималният размер на всички санкции по Наредбата е бил 30 лв., като с Решение № 703/16.09.2015 г. органът е приел във всеки текст от наредбата минималната санкция (глоба) да бъде увеличена на 50 лева.

На 21.07.2004 г. с вх. № 162 в Общински съвет Твърдица Кметът на Община Твърдица внесъл придружено с проект Предложение за приемане на Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, като отмяната на предходната такава е включена в Раздел XIII „Преходни и заключителни разпоредби“. По административната преписка са приложени списъци на общинските съветници, присъствали на заседания на постоянните комисии при Общински съвет Твърдица за 12 сесия през м. юли 2004 г. Проектът на Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица бил внесен за разглеждане на заседание на Общински съвет Твърдица, проведено на 29.07.2004 г. За приемането на наредбата са гласували общо 13 (тринадесет) общински съветници, при числен състав 17 (седемнадесет) общински съветници, като решението е прието с 13 (тринадесет) гласа „за“, „против“ – 0, „въздържали се“ – 0. Приетото Решение № 104/29.07.2004 г. на Общински съвет Твърдица било обективизирано в Протокол № 12 от проведеното на цитираната дата заседание на органа.

Горната фактическа обстановка съдът прие за установена въз основа на всички събрани в хода на съдебното дирене годни, относими и допустими писмени доказателства. Съдът изгради своите изводи от фактическа страна

въз основа на всички приложени по делото писмени доказателства, които не бяха оспорени от страните в предвидения в закона ред.

Въз основа на така изградената фактическа обстановка, съдът формира следните изводи от правно естество:

Оспорването е направено от Прокурор при Районна прокуратура Сливен, който с оглед нормата на чл. 186 ал. 2 от АПК притежава процесуална възможност да оспори подзаконов нормативен акт, ако прецени, че същият е незаконосъобразен. Оспорването е срещу част от нормативен акт, поради което същото не е обвързано със срок по арг. от чл. 187 от АПК. В този смисъл предмет на оспорване е конкретна разпоредба от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица. Последната е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Като акт на общински съвет, наредбата подлежи на проверка за законосъобразност, в т. ч. и чрез подаване на протест от Прокурор и сезиране на съответния административен съд с искане за произнасяне по неговата законосъобразност. С подаването на протеста са предприети действия по защита на обществен интерес, свързан със законосъобразното упражняване правомощията на орган на местното самоуправление – Общински съвет Твърдица. Ето защо настоящото оспорване се явява процесуално допустимо, като подадено от надлежен субект с активна процесуална легитимация и срещу подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол.

Разгледано по същество, оспорването се явява и основателно, по следните съображения:

След като е сезиран с оспорване, при служебния и цялостен съдебен контрол върху законосъобразността на обжалвания административен акт, съгласно нормата на чл. 168 ал. 1 от АПК, приложима субсидиарно по силата на чл. 196 от АПК, съдът провери най – напред неговата валидност. Това се налага както поради служебното начало в административния процес, съгласно принципа за това, въведен с нормата на чл. 9 от АПК, така и предвид изрично наведеният в протеста довод.

Обжалваният нормативен административен акт е приет в предписаната от закона форма и от териториално и материално компетентен орган. Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове, 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. Решенията за приемане на подзаконови нормативни актове от тази категория са предоставени изключително в негова компетентност – чл. 21 ал. 2 от ЗМСМА. Тъй като се касае за колективен орган, за да са валидни взетите от него решения, заседанията следва да бъдат проведени при участие на необходимия брой общински съветници и същите следва да бъдат подкрепени от нормативно определения брой съветници. В случая численият брой общински съветници на Общински съвет Твърдица е 17 (седемнадесет). На проведеното на 29.07.2004 г. заседание на Общински съвет Твърдица за приемане на Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица са гласували общо 13 (тринадесет) общински съветници, което означава, че при вземане на това решение е бил налице необходимият кворум, тъй като на заседанието са присъствали повече от половината от общия брой общински съветници – чл. 27 ал. 2 от ЗМСМА. Това решение е

подкрепено от 13 (тринадесет) общински съветници, следователно същото е взето при необходимото мнозинство от повече от половината от присъстващите съветници, каквото е изискването на чл. 27 ал. 3 от ЗМСМА.

Видно от изложените съображения, при приемане на Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, чийто чл. 56 т. 13 е предмет на оспорване в настоящото производство, ответният административен орган – Общински съвет Твърдица е действал в компетентен числен състав, като е приел своето решение при спазване на законовия необходим за това кворум. Ето защо настоящата съдебна инстанция приема, че оспореният подзаконен нормативен акт е валиден, като приет при спазване на изискуемите от закона процесуален ред и форма и от овластен колективен орган на местно самоуправление, при липса на съществени нарушения или съществени пороци, които да не позволяват произвеждането на каквото и да било правно действие на акта и да обосноват нищожност на същия. Предвид това не се и споделя от съда твърдението на оспорващия за нищожност на атакуваната разпоредба. Изложените от вносителя на протеста отменителни доводи настоящият състав споделя и приема за основателни по отношение материалната незаконосъобразност на оспорената норма, при следните съображения:

С настоящия протест е оспорена разпоредбата на чл. 56 т. 13 от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, който има следното съдържание: чл. 56 „Гражданите са задължени да опазват чистотата на природата, обществените места, личните дворове и сгради, като не се допуска: т. 13 Паркирането на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет“. Под т. 16 на чл. 56 е вписано: „ГЛОБА 50-300 лв.“. Самият подзаконен нормативен акт урежда обществените отношения, задълженията и правомощията на общината и гражданите за опазване на обществения ред, сигурността, спокойствието на гражданите, чистотата, както и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица. Оспорената разпоредба е позиционирана в Раздел Седми „Поддържане на чистотата в Община Твърдица“. От граматическото и функционално тълкуване на чл. 56 може да се формира извод, че нормата е императивна, като с нея са въведени както задължение за опазване на чистота на природата, обществените места, личните дворове и сгради, така и са конкретизирани по точки забрани. Съгласно оспорената в настоящото съдебно производство т. 13, забранено е паркирането на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет. Едновременно с императива, в нормата е въведен и санкционен елемент, като под т. 16 с изписване на отделен ред е определено административно наказание „глоба“ от 50 до 300 лв. Макар последното да не е изведено като отделна санкционна норма, волята на Общински съвет Твърдица може да се изведе и при съпоставка с други норми от акта и да се приеме, че с вписването „ГЛОБА: 50-300 лв.“ това административно наказание е определено от компетентния орган за нарушения на забраните по т. 1 – т. 16 от чл. 56. Въпреки липсата на нормотворческа прецизност в така извършената формулировка, очевидно този вид и размер на административно наказание „глоба“ от 50 до 300 лева касае и нарушения по т. 13, въвеждаща забрана за паркиране на МПС на конкретно посочени

места: тротоари, площадки, зелени площи и други обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет. Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове (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. Нормата оправомощава общинският съвет да издава конкретният вид нормативен акт (наредба), като изрично указва случаите, в които органът може да упражни това си правомощие, а именно: когато определен вид обществени отношения не са уредени в съответен нормативен акт от по – висока степен. В процесния случай обществените отношения, свързани с паркирането на превозни средства на определени места, респ. нормираната забрана в тази насока са нарочно и изчерпателно регулирани в нормата на чл. 178е от Закона за движението по пътищата (ЗДвП). Следователно, с атакуваната в настоящото съдебно производство разпоредба са преуредени обществени отношения, които са изрично регламентирани в законова норма – чл. 178е от Закона за движението по пътищата (ЗДвП). С приемането на т. 13 от чл. 56 от Наредбата, Общински съвет Твърдица е нарушил чл. 8 от ЗНА. При съпоставка между оспорената т. 13 на чл. 56 от Наредбата и чл. 178е от ЗДвП, настоящата съдебна инстанция намира, че доводите за материална незаконосъобразност на първата, изложени в протеста на РП – Сливен, са основателни. Съгласно законодателното решение по чл. 178е от ЗДвП, наказва се с глоба от 50 до 200 лв. лице, което паркира пътно превозно средство в паркове, градини, детски площадки, площи, предназначени само за пешеходци, и тротоари в населените места, извън разрешените за това места. Едновременно с това, в процесната норма Общински съвет Твърдица е вменил забрана за паркирането на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет. При съпоставка между двете разпоредби, съдът констатира на първо място несъответствие в определения субект на административнонаказателна отговорност. В чл. 178е от ЗДвП законодателят е конкретизирал същия като лице, което паркира пътно превозно средство, докато в чл. 56 т. 13 от Наредбата Общински съвет Твърдица е стеснил кръга на субектите до „МПС“. Последното е едно от видовете пътни превозни средства, каквито по смисъла на § 6 т. 10 от ДР на ЗДвП са съоръжения, придвижвани по пътя на колела и използвани за превозване на хора и/или товари (трамваи, трактори, самоходни машини, мотоциклети, мотопеди и др. под.). На следващо място съдът констатира и несъответствие в определените от двете норми обекти, паркирането в които се квалифицира като административно нарушение. В чл. 178е от ЗДвП такива обекти са паркове, градини, детски площадки и площи, предназначени само за пешеходци. Видно е от атакуваната т. 13 на чл. 56 от Наредбата, че последната категория обекти въобще не е регламентирана, а вместо „детски площадки“ органът на местно самоуправление е визирал „площадки“, каквото понятие е твърде общо и само по себе си няма легална дефиниция в законодателството (площадките могат да бъдат строителни, площадки за игра и пр.). Регламентираната от законодателя забрана за паркиране в паркове и градини пък е преуредена в оспорената норма като паркиране в „зелени площи“, която граматическа квалификация също не намира опора в националното законодателство. Този вид обекти логично са уредени в Закона за устройство на територията и са наименувани „паркове и градини“, като същите съобразно чл. 61 от ЗУТ съставляват озеленени площи за

широко обществено ползване – основа на зелената система на територията на общините и определени като местоположение и площ в подробните устройствени планове. Следователно, не всяка зелена площ на територията на общината, каквото определение е поставил Общински съвет Твърдица в процесния текст, може да бъде обект на разглежданото административно нарушение (паркиране). На следващо място, в оспорената разпоредба Общинският съвет е въвел забрана за паркиране и в „другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет“, каквито обекти законодателят не е визирал в обхвата на забраната по чл. 178е от ЗДвП. Във връзка с изложеното настоящата съдебна инстанция намира, че установените несъответствия на оспорената норма със законата такава не са от чисто граматическо естество, а сами по себе си, като несъобразени с въведените от законодателя легални дефиниции и понятия по недопустим начин разширяват или стесняват обхвата на субектите и обектите, които законодателят е въвел в конкретика с чл. 178е от ЗДвП. При тези съображения съдът намира, че оспорването е основателно, а атакуваната с настоящия протест т. 13 от чл. 56 от Наредбата е материално незаконосъобразна и следва да бъде отменена. Основателен се явява и доводът на подателя на протеста, че определеното като размер административно наказание глоба от 50 до 300 лева се явява незаконосъобразно досежно неговия максимум, доколкото в чл. 178е от ЗДвП законодателят е преценил и съответно - определил глобата в размер от 50 до 200 лв. Предвид обстоятелството обаче, че в атакуваната т. 13 на чл. 56 от Наредбата самостоятелно не е въведена санкция, а същата, както се спомена по – горе, е уредена общо (изведена на отделен ред) за разпоредбите от т. 1 до т. 16 на чл. 56, в тази част актът не следва да се отменя. С отмяната на т. 13 от чл. 56 от Наредбата целта на оспорването ще бъде постигната в пълна степен, докато размерът на така определената санкция касае и други разпоредби, чиято законосъобразност не е предмет на разглеждане в настоящото съдебно производство.

По изложените съображения настоящата съдебна инстанция преценява, че разпоредбата на чл. 56 т. 13 от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, със следното съдържание: „Паркирането на МПС на тротоарите, площадките, зелените площи и другите обществени места, неопределени за паркинг пред търговските обекти и съдовете за смет“ е незаконосъобразна, като постановена в противоречие с материалния закон и следва да бъде отменена изцяло.

С оглед изхода на делото, основателна се явява молбата на Районна прокуратура Сливен за присъждане на направените по делото разноски, възлизаци на 20,00 (двадесет) лева д.т. за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

Водим от горното и на основание чл. 193 ал. 1 предл. трето от АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на т. 13 на чл. 56 от Наредба № 1 за обществения ред, сигурността на гражданите, чистотата и опазването на общинските имоти на територията на Община Твърдица, като незаконосъобразна.

ОСЪЖДА Общински съвет Твърдица да заплати на Районна прокуратура Сливен разноски в размер на 20,00 (двадесет) лева.

Решението подлежи на касационно оспорване пред Върховния Административен съд на РБългария в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационни жалба или протест или ако те са отхвърлени.

РЕШЕНИЕТО (ОПРЕДЕЛЕНИЕТО)
ВЛЯЗЛО В СИЛА
на 25.04.2018 год.

