

РЕШЕНИЕ № 156

Гр. Сливен, 20.10.2015 г.



В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЛИВЕН, в публично заседание на шести октомври две хиляди и петнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ

ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА ДРАГОМАНСКА
ИГЛИКА ЖЕКОВА

при участието на прокурора Христо Куков и при секретаря Николинка Йорданова, като разгледа докладваното от съдия Иглика Жекова административно дело № 205 по описа на Административен съд гр. Сливен за 2015 година, за да се произнесе съобрази следното:

Производството по делото е образувано по оспорване от Прокурор при Районна прокуратура гр. Сливен, обективирано в Протест срещу чл. 50 от Наредба за обществения ред на територията на Община Сливен. 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 № 712/29.10.2009 г., Решение № 742/26.11.2009 г., Решение № 792/28.01.2010 г., Решение № 900/27.05.2010 г., Решение № 951/12.08.2010 г., Решение № 32/26.01.2012 г. и Решение № 1780/28.05.2015 г. на Общински съвет Сливен е приета, изменена и допълнена Наредба за обществения ред на територията на Община Сливен, в чл. 50 от която е предвидено въз основа на съставени актове на контролните органи, кметът на общината или упълномощени от него лица да издават наказателни постановления. Счита, че този текст противоречи на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН, чл. 39 ал. 4, вр. чл. 22 ал. 5 и чл. 44 ал. 1 т. 9 пр. 1 и пр. 2 от ЗМСМА. Позовава се на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН, съгласно който кметовете на общини могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или ПМС. В случая специален се явявал ЗМСМА и с оглед неговите норми кметът не разполагал с правомощия да делегира тези си по налагане на административни наказания на други лица, извън кръга на заместниците си, а с чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА било въведено собствено основание за налагане на административно наказание от заместник – кмет. Счита, че сред актовете, посочени в чл. 47 ал. 2 от ЗАНН не може да се причисли местната наредба. Налице било и противоречие с чл. 8 от ЗНА, съгласно който общинските съвети издават наредби, с които могат да уреждат обществени отношения с местно значение, неуредени от нормативен акт с по – висок ранг. Вносителят на протеста се позовава и на Тълкувателно решение № 4/22.04.2004 г. на ВАС досежно делегирането на



административни правомощия. Моли съда да обяви за нищожна разпоредбата на чл. 50 от Наредба за обществения ред на Община Сливен.

В открито съдебно заседание за вносителя на протеста Прокурор при Районна прокуратура Сливен, редовно и своевременно призван, се явява Прокурор Хр. Блецова, която поддържа изложените в протеста доводи и претендира разноси. Твърди, че ЗМСМА не предвижда възможност кметът на общината да делегира правомощията си по налагане на административни наказания на други длъжностни лица, като е предвидено едно изключение за заместник – кмета в чл. 22 ал. 5 от закона. Счита, че при приемането на наредбата е допуснато и съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като липсват доказателства, че са спазени чл. 26 и чл. 28 от ЗНА за публикуване на проекта на наредбата на интернет страницата на общината.

В открито съдебно заседание ответникът Общински съвет Сливен, редовно и своевременно призван, не изпраща представител.

В открито съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура гр. Сливен поддържа изцяло протеста на Районна прокуратура Сливен, 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 за обществения ред на територията на Община Сливен, приета с Решение № 712/29.10.2009 г., изм. и доп. с Решение № 742/26.11.2009 г., Решение № 792/28.01.2010 г., Решение № 900/27.05.2010 г., Решение № 951/12.08.2010 г., Решение № 32/26.01.2012 г. и Решение № 1780/28.05.2015 г. на Общински съвет Сливен. Съгласно чл. 50 от Наредбата, въз основа на съставените актове, кметът на общината или упълномощени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица, издават наказателни постановления. Нормата е приета с приемане на наредбата с Решение № 712/29.10.2009 г. на Общински съвет Сливен и не е търпяла изменения, т.е. това е и действащата към момента редакция на същата.

На 08.10.2009 г. с вх. № 30-00-1015 в Общински съвет Сливен Кметът на Община Сливен внесъл Предложение за приемане на Наредба за обществения ред на територията на Община Сливен и отмяна на предходната такава. Видно от административната преписка, на проведено на 27.10.2009 г. заседание на Постоянната комисия по нормативната уредба, законосъобразност на актовете на ОБС и гражданските права е приет и подкрепен предложеният проект за Наредба за обществения ред на територията на Община Сливен. На 08.10.2009 г. ПК за децата, младежта и спорта на свое заседание се запознала с наредбата за сведение. За сведение било прието от ПК по международно сътрудничество, евроинтеграция, партньорски инициативи и информационни технологии и предложението на кмета относно приемане на Наредба за обществения ред на територията на Община Сливен, видно от Протокол № 28/14.10.2009 г. от заседание на тази комисия. Проектът за наредбата бил приет и от ПК по образование, наука, култура и вероизповедания на нейно заседание, проведено на 14.10.2009 г., от ПК по финанси, бюджет и икономическо развитие, съгласно Протокол № 28/21.10.2009 г., от ПК по устройство на територията и общинска собственост, съгласно Протокол № 30/27.10.2009 г.

Проектът на Наредба за обществения ред на територията на община Сливен бил внесен за разглеждане на заседание на Общински съвет Сливен,



проведено на 29.10.2009 г. За приемането на наредбата са гласували общо 35/тридесет и пет/ общински съветници, при числен състав 41/четиридесет и един/ общински съветници, като решението е прието с 35/тридесет и пет/ гласа „за“, „против“ – 0 /нула/, „въздържали се“ – 0 /нула/. Приетото Решение № 712/29.10.2009 г. на Общински съвет Сливен е обективизирано в Протокол № 26 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 Наредбата за обществения ред на територията на Община Сливен. 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 Сливен. 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 частично 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 Сливен е 41 /четиридесет и един/. На проведеното на 29.10.2009 г. заседание на Общински съвет Сливен, при гласуването за приемане на Наредбата за обществения ред на територията на Община Сливен са гласували общо 35 /тридесет и пет/ общински съветници, което означава, че при вземането 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 всички гласували 35 /тридесет и пет/ общински съветници, следователно същото е взето при необходимото мнозинство от повече от половината от общия брой общински съветници – чл. 27 ал. 3 от ЗМСМА.

Видно от изложените съображения, при приемане на Наредбата за обществения ред на територията на Община Сливен, чийто чл. 50 е предмет на оспорване в настоящото производство, ответният административен орган – Общински съвет Сливен 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 подзаконов 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 и то само на определена част от нея. Съображенията на съда в тази насока са следните:

С настоящия проект е оспорена разпоредбата на чл. 50 от Наредба за обществения ред на Община Сливен, който има следното съдържание: „ Въз основа на съставените актове, кметът на общината или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица, издават наказателни постановления.“. Самият подзаконов нормативен акт урежда обществените отношения, задълженията и правомощията на общината и гражданите за осигуряване и опазване на обществения ред и общинското имущество, като в глава девета, наименувана „Контрол и санкции“ са нормирани редът и процедурите, прилагани при извършване на конкретни нарушения на обществения ред, съставляващи противоправни деяния по смисъла на ЗАНН, в т.ч. установяване на нарушенията и прилагане на административнонаказателни санкции. Атакуваната норма е част от тази глава и определя компетентния наказващ орган, този, в чиито правомощия е прилагането на санкция, чрез издаване на наказателно постановление. Такъв, по силата на закона се явява кметът на общината, на когото изрично в чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН е вменено властническо правомощие – материална, териториална и персонална компетентност. Съгласно цитираната норма, административни наказания могат да налагат кметовете на общините, като делегиране на нормативно очертаната компетентност законодателят е допуснал в ал. 2 на чл. 47, с оглед която ръководителите по б. „а“ могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет. И доколкото чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН сочи като наказващи органи ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, то под



израза „съответния закон, указ или постановление на МС“, следва да се има предвид специалния закон, конкретната нормативна основа, въз основа на която всяко от посочените длъжностни лица реализира и изпълнява своите властнически компетенции. От логическото и граматическо съдържание на чл. 47 ал. 2 от ЗАНН се налага и извода, че изброените в ал. 1 б. „а“ ръководители могат да делегират функциите си на административнонаказващи органи само когато такава възможност е изрично предвидена в съответния нормативен акт. Следователно, по силата на този препращащ елемент, кметът на общината, като лице, попадащо в кръга на „ръководителите“ по чл. 47 ал. 1 б. „а“ от ЗАНН, може да предприеме такова процесуално действие само ако е то е допуснато от специалния закон. В случая това е Законът за местното самоуправление и местната администрация, който урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и в частност статута, правата и задълженията на кмета като орган на изпълнителната власт със съответната, произтичаща от длъжността му обща компетентност и изпълнителни правомощия. В чл. 21 ал. 2 от закона са указани актовете, които в изпълнение на правомощията си общинският съвет приема - правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, като санкциите за нарушения на наредбите на съвета са регламентирани в чл. 22 ал. 4 от ЗМСМА. По силата на ал. 5 на цитирания чл. 22, наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата. Този текст очертава в конкретика длъжностното качество на лицето, различно от кмета на общината, което може да по силата на законово регламентирани правомощия да реализира посочените властнически правомощия като наказващ орган в административнонаказателно производство. Доколкото в този закон не е предвидено делегиране на част от разглежданите в процесния случай правомощия на други длъжностни лица, такова нормативно разрешение като приетото в чл. 50 от Наредбата за обществения ред на територията на община Сливен излиза от обхвата на регламентираните в закона властнически функции. По силата на 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 с тях обществени отношения с местно значение. Такъв подзаконов нормативен акт се явява разглежданата Наредба, но с оспорения текст е преуредено обществено отношение, за което има ясна, конкретна и категорична регламентация в нормативен акт от по – висока степен. В атакувания чл. 50 от Наредбата недопустимо е разширен кръгът на лицата, на които законът определя качеството на административнонаказващи органи в сферата на действие на нормативните актове с местно значение. Разпоредбата на чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА не може да се тълкува и прилага разширително, още по – малко - да се преурежда или допълва в подзаконов нормативен акт формулираната ясно в закон воля на законодателя. Очевидно е, че в случая с израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“, въведен в нормата на чл. 50 от Наредбата за обществения ред на територията на община Сливен е извършено недопустимо допълване на законодателното решение, с което в чл. 22 ал. 5 от ЗМСМА са посочени кмета и негов заместник като единствени длъжностни лица с предоставени властнически правомощия за издаване на наказателни постановления. При тези съображения оспореният в настоящото съдебно производство чл. 50 от Наредбата се преценява от настоящата съдебна инстанция като

незаконосъобразен в частта му относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“. В останалата му част текстът на чл. 50 е съответен на материалния закон и предвид обстоятелството, че разпоредбата е хронологична част от уредения в глава девета от Наредбата административнопроизводствен ред за осъществяване на контрол и санкции при прилагането на акта, не следва да бъде отменян.

По изложените съображения настоящата съдебна инстанция преценява, че разпоредбата на чл. 50 от Наредба за обществения ред на територията на община Сливен в частта ѝ относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“ противоречи на чл. 22 ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, поради което се явява незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена.

С оглед изхода на делото, основателна се явява молбата на Районна прокуратура Сливен за присъждане на направените по делото разноски, възлизащи на 40,00 /четиридесет/ лева д.т. за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

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

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл. 50 от Наредба за обществения ред на територията на община Сливен в частта ѝ относно израза „или определени от него с изрична писмена заповед длъжностни лица“, като незаконосъобразна.

ОСЪЖДА Общински съвет Сливен да заплати на Районна прокуратура Сливен разноски в размер на 40,00 /четиридесет/ лева.

Решението подлежи на касационно оспорване пред Върховния Административен съд на Р България 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.

Председател: /n/

Членове: 1. /n/

2. /n/

РЕШЕНИЕТО (ОПРЕДЕЛЕНИЕТО)

ВЛЯЗЛО В СИЛА

на 06. 11. 2015 г.



Вярно с оригинала!

Деловодител: _____

