

РЕШЕНИЕ

№ 4324

гр. София, 27.06.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, III ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 27.05.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Десислава Корнезова

ЧЛЕНОВЕ: Людмила Коева

Полина Величкова

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **636** по описа за **2022** година докладвано от съдия Десислава Корнезова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185-чл.196 от АПК.

Образувано е по жалба на Г. Б. Б. срещу чл.53, ал.1 и ал.2 и чл.54, ал.3 и ал.4 от Наредба за изграждане, поддържане и опазване на зелената система на Столична община, приета с Решение № 950 по Протокол № 120 от 11.10.2007г. на Столичен общински съвет.

В обстоятелствената част на жалба са развити съображения за нищожност и незаконосъобразност на подзаконовия нормативен акт. Оспорващият твърди, че в Наредбата не е посочено годно правно основание за нейното издаване, което не може да бъде чл.20, чл.21, ал.1, т.13 и чл.22, ал.1 от ЗМСМА, а евентуално чл.62, ал.10 ЗУТ и чл.19, ал.1 от ЗУЗСО. Излага се, че СОС е излязъл извън очертания в ЗУТ и ЗУЗСО предметен обхват, уреждайки материя, непопадаща в компетентността му. Допуснати били и съществени процесуални нарушения, защото не е проведено обществено обсъждане и липсвали мотиви към доклада за приемане на Наредбата. В разпоредбата на чл.53, ал.1 и ал.2 били определени широк кръг длъжности лица, които могат да съставят АУАН, без в тях да са включени тези по чл.223, ал.2 от ЗУТ. По отношение на чл.54, ал.3 се сочи, че е приета в нарушение на чл.2, ал.3 от ЗАНН във вр. чл.22, ал.4 от ЗМСМА, чл.3, ал.2 и чл.8 ЗНА. Общественият отношения били предмет на законова уредба по ЗУТ и ЗУЗСО, поради което било допуснато и нарушение по чл.10 ЗНА. По отношение на чл.54, ал.4 от Наредбата е изложено, че

въпросът, който е предмет на нормативно регулиране е намерил разрешение в чл.3, т.1 и чл.15, ал.1 от Наредбата за опазване на обществения ред на територията на Столична община и чл.26 и чл.27 от Наредбата за водноспасителната дейност и обезопасяването на водните площи. СОС е създал различни състави на едно и също нарушение, като е предвидил различни санкции за тях, като по този начин е налице непредвидимост в правната уредба и предпоставя административен произвол, както и е накърнен принципът на равенство на гражданите пред закона.

В проведеното открито съдебно заседание на 27.05.2022г. жалбоподателят е редовно призован, но не се явява и не изпраща процесуален представител, който да вземе участие в него.

Ответникът – Столичен общински съвет, чрез процесуален представител юрк. Б. Г. оспорва жалбата, като излага доводи за нейната неоснователност в писмени бележки, депозирани по делото на 27.05.2022г. Акцентира се, че Наредбата е приета на основание и в съответствие с чл. 8 от ЗНА, чл. 76, ал. 3 от АПК и относимите разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация, както и чл. 19, ал. 1 от Закона за устройството и застрояването на Столична община. Не са допуснати съществени процесуални нарушения при приемане на текстовете, същите са в предметния обхват на Наредбата и не противоречат на нормативни актове от по - висока степен. Заявена е и претенция за присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на СОФИЙСКА ГРАДСКА ПРОКУРАТУРА дава заключение за неоснователност на жалбата и моли същата да бъде отхвърлена.

Административен съд София-град, като обсъди доводите на страните и събраните по делото писмени доказателства, приема за установена следната фактическа обстановка: От кмета на Столична община е бил внесен доклад № 93-00-276/13.09.2007г. относно приемане на Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Столична община.

Този доклад е бил разгледан на 10.10.2007г. от постоянната комисия по местно самоуправление, като при извършено гласуване с 9 гласа „за“, тази комисия е подкрепила доклада, като е предложено да се включат нови § 7 и § 8 към ПЗР.

Цитираният доклад е бил обсъден и на заседание на 02.10.2007г. на постоянната комисия по финанси и бюджет, като при проведено гласуване с 8 гласа „за“, същият е бил подкрепен. Предложено е било да се проведе допълнителна консултация с представители на неправителствени организации.

Проведени са заседания на 01.10.2007г., на 02.10.2007г., на 03.10.2007г., на 10.10.2007г. на постоянната комисия по околна среда, земеделие и гори, на постоянната комисия по инженерна инфраструктура, водоснабдяване и енергийно планиране, на постоянната комисия по обществен ред и сигурност, на постоянната комисия по здравеопазване и социална политика, на постоянната комисия по транспорт, транспортна инфраструктура и безопасност на движението, на постоянната комисия по устройство на територията и жилищната политика, като при гласуване, членовете на тези комисии са одобрили представения проект за Наредба.

Видно от протокол № 120/11.10.2007г. (л.67- л.77), се е провело заседание на СОС на 11.10.2007г., като в т.5 от неговия дневен ред е било включено разглеждане на доклад № 93-00-276/13.09.2007г. относно приемане на Наредби по приложението на ЗУЗСО, сред които и Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Столична община.

На това заседание са присъствали 51 общински съветници, при общ техен брой 61, като предложението за приемане на Наредбата, направено с доклад № 93-00-276/1309.2007г. на кмета на СО, приложен в преписката по т. 5 от дневния ред е прието с 44 гласа „за“, „против“ - 0 и „въздържали се“ - 0.

Представено е решение № 950/11.10.2007г. на СОС, с което на основание чл.5, ал.3, чл.5, ал.4, чл.18, ал.1, чл.19, ал.1 и § 4 от ЗУЗСО, чл.21, ал.1, т.8 и чл.22, ал.1 от ЗМСМА е била приета Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Столична община.

С решението са приети три наредби, внесени за обсъждане в Общинския съвет с една докладна записка вх. № 93-00-276/13.09.2007г. на кмета на Столична община, като освен процесната са приети още и Наредба за условията и реда за предоставяне на данни и издаване на справки за предвижданията на общия устройствен план и Наредба за реда и начина на провеждане на обществени обсъждания в Столична община.

Оспорените в процеса разпоредби са със следното съдържание:

Чл. 53, ал.1 (изм. Решение № 794 по Протокол № 45 от 21.12.2017 г., в сила от 21.12.2017 г.) „Нарушенията по тази наредба се констатира с акт за установяване на административно нарушение, съставен от служителите на столичния инспекторат, ДЗС или от съответните общински органи по озеленяване към районните администрации“.

ал.2 „В случаите на нарушение на тази наредба, актовете за установяване на административно нарушение могат да се съставят и от служители на Министерството на вътрешните работи, които могат да налагат санкции по реда на чл.54, ал.5“.

Чл.54, ал.3 „за други нарушения на тази наредба на виновните лица се налага глоба от 50 до 500 лв“.

ал.4 „При къпане в паркови водни площи и използване на плавателни съдове, освен в разрешените за целта места се заплаща глоба от 10 до 50 лв“.

С решение № 794 по протокол № 45 от 21.12.2017 г. на СОС е прието изменение и допълнение на Наредбата за изграждане, поддържане и опазване на зелената система на територията на Столична община, като в § 15а от ПЗР, „навсякъде в текста на Наредбата терминът "специализирани служби по озеленяване" се заменя е "общински органи по озеленяване".

При така установената фактическа обстановка, Административен съд София- град формира следните правни изводи:

Жалбата е допустима, защото е подадена от надлежна страна, обосноваваща наличието си на правен интерес по смисъла на чл. 186, ал. 1 от АПК. Право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Постоянният адрес на Г. Б. Б. е на територията на Столична община, поради което той е адресат на текстовете на подзаконовия нормативен акт. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК, правото да се оспори акта не е обвързано с определен срок, поради което и жалбата следва да се счита за допустима и на това основание.

Разгледана по същество е ОСНОВАТЕЛНА.

Съгласно чл. 18, ал. 1 ЗМСМА, Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който се избира от населението на общината. Основните му правомощия са изброени в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. Съгласно чл. 21, ал. 2 ЗМСМА, „в

изпълнение на правомощията си по алинея 1, Общинският съвет приема правилници, наредби и инструкции, решения, декларации и обръщения”. В частност за административно -наказателната дейност, съобразно чл. 2, ал.3 от ЗАНН, Общинските съвети издават наредби, предвидени в ЗМСМА. Аналогична е уредбата на това правомощие на Общинските съвети съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК, съответно 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. Следователно ответникът като орган на местното самоуправление е разполагал с компетентност да уреди съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения от местно значение, доколкото тези въпроси не са от изключителна компетентност на други органи.

На първо място, съгласно чл. 1, ал.1, „Наредбата урежда обществените отношения, свързани с планирането, изграждането, устойчивото поддържане, опазване и развитие на зелената система на Столична община (СО), независимо от формите на собственост“.

Съгласно § 11 от ПЗР „Наредбата се издава на основание чл. 20, чл. 21, ал. 1, т. 13 и чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА“.

Според чл. 7, ал. 2 от ЗНА, Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Посочените текстове не могат да са основание за издаване на наредба, чийто предмет на регулиране са обществени отношения, свързани с планирането, изграждането, устойчивото поддържане, опазване и развитие на зелената система на Столична община. Не става ясно кой е нормативният акт от по-висока степен, по чието прилагане са издадени оспорените текстове на Наредбата. Това води до невъзможност за преценка дали те попадат в предметния обхват на законовата делегация за регулиране на правоприлагането с нормативен акт от по - ниска степен.

Ответникът е следвало в преходните и заключителни разпоредби изрично да посочи нормите на чл.62, ал.10 от ЗУТ /нова, ДВ, бр. 61 от 2007г., в сила от 27.07.2007 г./ „Общинският съвет приема наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на общината“ или чл.19, ал. 1 от ЗУЗСО „Столичният общински съвет приема наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Столичната община“.

Попълването на липсващото правно основание обаче е недопустимо да се извършва посредством събрани едва в съдебния процес доказателства, както и съдът да дописва или издирва непосоченото от издателя правно основание. За съда не съществува процесуално задължение да предполага какви са били действителните аргументи на ответника при формиране на неговото воляизявление.

На второ място, ответната страна ангажира писмени доказателства, от които се установи, че е било спазено изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА / в редакцията към ДВ. бр.46/12.06.2007г. преди изм. ДВ. бр.34/03.05.2016г./, съгласно която разпоредба „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“. Приложени са доказателства за публикуване на проекта за Наредба и доклад № 93-00-276/13.09.2007г. на интернет страницата на Столична

община.

Публикуването и раз-гласяването на проекта на акта представляват начинът, чрез който се проявява принципът за откритост и съгласуваност, съдържащ се в чл.26, ал.1 от ЗНА. Задължение да следи за спазване на цитирания принцип има органът, притежаващ правомощието да приеме или не дадения проект. Дейността на органа следва да бъде съобразена също така с основните принципи на чл.4, чл.8 и чл.12 АПК - за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. В този сми-съл административният орган успешно доказва, че при издаването на подзаконо-вия нормативен акт, са спазени административно-производствените правила.

Допуснато е обаче нарушение по чл.28, ал.2 от ЗНА, съгласно който „мотивите, съответно докладът, съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз“.

В доклад № 93-00-276/13.09.2007г. на кмета на Столична община не се съдържат никакви мотиви, така както законодателят повелява. Съблюдаването на изискването за мотивировка е гаранция за законосъобразност на същия, тъй като неизлагането на съображения защо органът е пристъпил към приемане на съответния акт, от една страна не дава възможност на адресатите му да разберат по каква причина е издаден същия, а от друга - препятства възможността съдът да извърши необходимия контрол за законосъобразността му.

В настоящия случай, от представените доказателства не може да се счете, че ясни мотиви които по несъмнен начин да установяват фактическите основания за приемане на подзаконовия нормативен акт са налице и, че по убедителен начин е аргументирана необходимостта от този начин на регулиране на обществените отношения.

На трето място: в оспорените разпоредби на чл.53, ал.1 и ал.2 от Наредбата са включени широк кръг лица, които могат да съставят актове за административни нарушения, а именно: служителите на столичния инспекторат, ДЗС или от съответните общински органи по озеленяване към районните администрации, както и служители на МВР.

Съгласно чл. 37 ал.1, б.“а“ и б.“б“ от ЗАНН „актове могат да съставят длъжностните лица: посочени изрично в съответните нормативни актове; определени от ръководителите на ведомствата, организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено приложението или контрола по приложението на съответните нормативни актове“.

Съгласно чл. 238, ал.2, т.1, т.2 и т.3 от ЗУТ „актовете за установяване на нарушения по този закон се съставят от служители на общинските (районните) администрации, от служители на ДНСК и от служители, определени от министъра на вътрешните работи“.

Съгласно чл. 22, ал.1 от ЗУЗСО „актовете за установяване на нарушенията по този закон се съставят от лицата по чл. 223, ал. 2 от Закона за устройство на територията“.

Оспорената разпоредба не противоречи на [чл. 22, ал. 5 ЗМСМА](#), тъй като допуска актосъставители да бъдат длъжностни лица, чийто кръг е нормативно определен в Наредбата.

При тази законова регламентация, не се констатира от съда несъответствие на чл.53, ал.1 и ал.2 от Наредбата с нормативни актове от по-висока степен, а именно: ЗАНН,

ЗМСМА, ЗУТ и ЗУЗСО.

На четвърто място: разпоредбата на чл.54, ал.3 гласи, че „за други нарушения на тази Наредба на виновните лица се налага глоба от 50 до 500 лева“.

В ЗУТ /глава двадесет и трета/ и ЗУЗСО / глава четвърта/ се съдържат изрични административно-наказателни разпоредби относно състави на съответните административни нарушения.

Съгласно [чл. 2, ал. 1 от ЗАНН](#), деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон или указ.

Съгласно чл.2, ал.3 от ЗАНН „Общинските съвети при издаване на наредби определят съставите на административните нарушения и съответстващите на тях наказания, предвидени в Закона за местното самоуправление и местната администрация“.

В оспорената разпоредба не са определени конкретните състави на тези нарушения. Това противоречи на принципа за законоустановеност на нарушението и на санкцията.

Липсата на точно и ясно формулирани състави на административни нарушения, подлежащи на санкциониране по наредбата противоречи и на принципа на правна сигурност и води до невъзможност не само на адресатите на общите правила за поведение по наредбата да се запознаят с последиците от евентуалното си неправомерно поведение, но и на правоприлагащите органи.

Освен, че липсва ясно дефиниран състав на административно нарушение, съгласно чл.10, ал.1 от ЗНА, обществените отношения се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. Както вече се изтъкна в ЗУТ и ЗУЗСО се съдържат конкретните състави на административни нарушения. Недопустимо е регламентирането на подзаконово ниво на вече уредена със закон материя. Допълнително в тази връзка следва да се посочи и разпоредбата на чл.22, ал.4 от ЗМСМА, съобразно която за нарушаване на наредбите се предвиждат глоби и имуществени санкции. Недопустимо е неспазването на Наредбата на СОС да се обявява за общо наказуемо нарушение, чрез формулиране на общи административно-наказателни разпоредби, като в конкретния случай изцяло са неприложими правилата на чл.30-чл.32 ЗАНН.

На пето място, разпоредбата на чл.54, ал.4 е със следното съдържание „при къпане в паркови водни площи и използване на плавателни съдове, освен в разрешените за целта места се заплаща глоба от 10 до 50 лева“.

Систематичното място на тези разпоредба е в административно-наказателните такива на Наредбата за обществения ред на територията на Столична община. Това е така, защото по см. на чл.3, ал. 1 от НОРТСО „къпането и използването на плавателни съоръжения от всякакъв тип в общинските водоеми, водни площи, фонтани и др. подобни, без съгласието на стопанисващите ги субекти и на съответната районна администрация“, а в нормата на чл.15, ал.1 е предвидена и съответната санкция при нарушение на тази забрана. Действително в НОРТСО е предвиден състав на административно нарушение за къпане

във „водни площи“, докато процесната Наредба се отнася до къпане в „паркови водни площи“. Според съда се касае за едно и също по вид нарушение, като в тази връзка следва да се подчертае, че обществените отношения от еднаква област следва да се уреждат с един, а не с няколко нормативни акта от същата степен. По силата на чл. 10, ал. 2 от ЗНА, обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.

Наред с това в двата подзаконовни нормативни акта са предвидени различни по размер санкции – по НОРТСО глоба в размер от 100 до 300 лв. или имуществена санкция в размер от 300 до 500 лв., а в процесната Наредба- от 10 до 50 лева. По този начин е нарушен принципът на равенство на всички граждани пред закона, защото за едно и също нарушение могат да бъдат наказани с различна по размер санкция.

От друга страна в чл.54, ал.4 от Наредбата е употребен глагола „заплаща“ глоба, което идва да покаже, че вероятно ответната страна е целяла да уреди хипотезите при които се касае за маловажни случаи на административни нарушения. Тук е мястото изрично да се отбележи, че в чл. 39, ал.1 и ал.2 от ЗАНН законодателят е разграничил според обществената им опасност деянията на явно маловажни случаи и маловажни случаи, 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.

С посочената нормативна регламентация законът въвежда облекчена процедура за санкционирането на маловажни и явно маловажни случаи на административни нарушения, които са установени при извършването им, без да е необходимо съставянето на акт за установяване на административно нарушение и издаване на наказателно постановление, като едновременно с това по императивен начин се регламентира и начина за определяне размера на глобата, налагана срещу квитанция/фиш в тези случаи.

В тази връзка, съдът приема, че разпоредбата на чл.54, ал.4 от Наредбата е незаконосъобразна и поради противоречие с чл. 9, ал. 1 от ЗНА, тъй като волята на органа е неразбираема и не отговаря на изискването за кратко, точно и ясно формулиране на разпоредбите. В действителност не може да се прецени, дали при извършване на нарушение „къпане в паркови водни площи и използване на плавателни съдове, освен в разрешените за целта места“ се налага глоба с квитанция/фиш или ще следва да се образува административно-наказателно производство, чрез съставяне на АУАН и издаване на НП.

В заключение, настоящият съдебен състав приема, че жалбата е основателна и подлежи на уважаване, като се отменят оспорените текстове от Наредбата на СОС за изграждане, поддържане и опазване на зелената система на Столична община.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 от АПК, в полза на Г. Б. Б. следва да се възстановят направените от него разноски по делото, които са доказани в размер на сумата от 530.00 лева.

По изложените съображения, **АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, Штроен състав** на основание чл.193, ал.1 от АПК

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ чл.53, ал.1 и ал.2 и чл.54, ал.3 и ал.4 от *Наредба за изграждане, поддържане и опазване на зелената система на Столична община*, приета с Решение № 950 на СОС по Протокол № 120 от 11.10.2007 г., изм. и доп. с Решение № 135 по Протокол № 8 от 13.03.2008 г., изм. с Решение № 1338 от 29.02.2016 г. по адм. д. № 10336/2015 г. на Адм. съд - С.-град, доп. с Решение № 660 по Протокол № 41 от 12.10.2017 г., изм. и доп. с Решение № 794 по Протокол № 45 от 21.12.2017 г., изм. с Решение № 2529 от 16.04.2018г. по адм. д. № 13266/2017 г. на Адм. съд - С.-град, изм. с Решение № 676 по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., изм. с Решение № 128 по Протокол № 11 от 16.04.2020 г., [изм. и доп. с Решение № 631 по Протокол № 25 от 17.12.2020г.](#)

ОСЪЖДА Столична община с адрес: [населено място], [улица] да заплати на Г. Б. Б. ЕГН [ЕГН] от [населено място], [улица] сумата от 530.00 /петстотин и тридесет/ лева на основание чл.143, ал.1 от АПК.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от получаване на съобщението до страните за неговото постановяване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.