

РЕШЕНИЕ

№ 3802

гр. София, 09.06.2014 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IV ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 09.05.2014 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Аглика Адамова

ЧЛЕНОВЕ: Наталия Ангелова

Боряна Бороджиева

при участието на секретаря Цветанка Митакева и при участието на прокурора Ютеров, като разгледа дело номер **11905** по описа за **2013** година докладвано от съдия Аглика Адамова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185- чл. 196 от Административно-процесуалния кодекс.

Образувано е по жалба на А. Ч. Д. против чл. 26 от Наредба №1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 8 по Протокол № 28 от 12.05 и 13.05.1993 г., изм. и доп. - Решение № 4 по Протокол № 39 от 22.12.1993 г., Решение № 11 по Протокол № 51 от 27.07. и 28.07.1994 г., Решение № 254 по Протокол № 24 от 22.07.2004 г., изм. с Решение № 507 по Протокол № 33 от 25.11.2004 г., изм. с решение № 170 по протокол № 86/31.03.2011г., в частта относно думите „или писмено упълномощени от него длъжностни лица“. Иска се от съда да прогласи нищожност, евентуално да отмени разпоредбата в оспорената част като незаконосъобразна, издадена от некомпетентен орган. Твърди се, че липсва законово предвидена в чл. 22, ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) възможност кметът на Столична община да делегира правомощията си по издаване на НП на кметовете на райони.

Ответникът по жалбата – Столичен общински съвет чрез процесуалния си представител, оспорва жалбата и моли да се остави в сила разпоредбата на чл. 26 от Наредба №1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община.

Прокурорът счита жалбата за неоснователна.

Съдът, като прецени приетите доказателства и обсъди доводите на страните, намира за установено от фактическа и правна страна, следното:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от лице с правен интерес – живуща в [населено място], срещу която е издадено наказателно постановление № 407/20.05.2013г. на кмета на район „С.“ за нарушение на чл. 2, ал.1 от Наредба № 1 за общественения ред и опазване на общински имоти на територията на СО.

Наредба № 1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община, приета от СОС с Решение № 8 по Протокол № 28 от 12.05 и 13.05.1993 г., изм. и доп. - Решение № 4 по Протокол № 39 от 22.12.1993 г., Решение № 11 по Протокол № 51 от 27.07. и 28.07.1994 г., Решение № 254 по Протокол № 24 от 22.07.2004 г., изм. с Решение № 507 по Протокол № 33 от 25.11.2004 г. и изменена с решение № 170 по протокол № 86 от 31.03.2011г. представлява действащо право в момента. Действително, тази Наредба е отменена с § 4 от Заключителните разпоредби на Наредба № 1 за обществения ред на територията на СО, приета на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА с Решение № 152 по Протокол № 35 от 12.03.2009 г. Последната обаче е изцяло отменена с Решение № 9 от 07.01.2010 г. по адм. дело № 2397/2009 на Административен съд - София град, потвърдено с Решение № 13574 от 12.11.2010 г. по адм. дело № 3632/2010 на Върховния административен съд. След тази отмяна, която касае включително разпоредбата на § 4 от заключителните разпоредби и предвид Решение № 695 от 02.12.2010г. на Столичен общински съвет за отмяна на т. 2 от Решение № 152 по протокол 35 от 12.03.2009г. на СОС, Наредба № 1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община остава действаща в момента. Тя е изменена последно с решение № 170 по протокол № 86/31.03.2011г. на СОС. Именно въз основа на нея, включително на оспорения текст на чл. 26, който не е променян от неговото създаване, е издадена заповед № РД-09-284/21.02.2011г. на кмета на СО за делегиране правомощия на кметовете на райони да издават наказателни постановления.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съдът не споделя доводите на жалбоподателя за нищожност на атакуваната разпоредба. Тя е част от подзаконов нормативен акт, издаден от компетентен административен орган. Не се твърдят и не се установяват съществени нарушения на формата и на процедурата по приемане на наредбата, включително такива, водещи до нищожност. Доводите на жалбоподателя се свеждат до нарушение на материалния закон при приемане на оспорения текст.

Текстът на действащата разпоредба на чл. 26 от Наредба №1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община, гласи: „Въз основа на съставените актове кметът на СГО или писмено упълномощени от него длъжностни лица, издават на нарушителите наказателни постановления.“

Съгласно чл. 47 от общия Закона за административните нарушения и наказания, административни наказания могат да налагат а/ ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение;б) длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ;в) съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи. Разпоредбата на чл. 47, ал.2 ЗАНН допуска ръководителите по буква "а" да могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, но

само когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет. Следователно общият ЗАНН не позволява с наредба да се предвижда делегиране на правомощия по издаване на наказателни постановления от кметовете на общини на други определени от тях длъжностни лица. Това е допустимо, само ако е предвидено в специален закон.

Специален закон по отношение на ЗАНН е Законът за местното самоуправление и местната администрацията. В чл. 22 от ЗМСМА е предвидено, че общинският съвет издава наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, а ал. 5 на чл. 22 позволява при констатирани нарушения на тези наредби кметът на общината или негов заместник да издава наказателни постановления. Няма друг специален закон в областта на обществения ред и опазването на общинските имоти, който да предвижда нещо различно. Законът за общинската собственост не съдържа административно-наказателни разпоредби, а ЗМВР предвижда административно-наказателна отговорност за нарушенията на същия, която се реализира от органите на МВР, а не от общинската администрация.

Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. 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.

При анализ на разпоредбата на чл. 26 от Наредба №1 за обществения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община и чл. 22 от ЗМСМА съдът констатира, че е налице противоречие между двата текста: разпоредбите на подзаконовия нормативен акт недопустимо разширяват кръга на лицата, които законът определя да бъдат административно-наказващи органи. Законът предвижда такова правомощие само на кмета или негов заместник, а наредбата сочи лице извън този кръг.

Съгласно 76, ал. 3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Разпоредбата на чл. 75 ал. 2 от АПК предвижда, че нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Нормите на чл. 75 ал. 2 и чл. 76 ал. 1 и ал. 2 от АПК са идентични с тези на чл. 2, чл. 3 ал. 1, чл. 7 ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, като прогласяват забраната да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен. Законът е нормативният акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Наредбата като нормативен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Следователно както ЗАНН, така и ЗНА и ЗМСМА не допускат с подзаконов нормативен акт Столичният общински съвет да определя компетентност на административно-наказващ орган. Разпоредбата на чл. 22 ЗМСМА не предвижда възможност за общинския съвет да определи и други административно-наказващи органи, освен изрично посочените в закона. Нормата следва да се прилага само

съобразно изричното и съдържание и без да се тълкува разширително и в противоречие с принципа за законност по чл. 4 АПК и принципът на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В случая специалният ЗМСМА не предвижда никаква възможност за делегиране на правомощие по налагане на административни наказания. Напротив, компетентните да издават наказателни постановления административно-наказващи органи – кметът и неговите заместници, са изрично и изчерпателно посочени в закона. Предвидената възможност наказателното постановление да бъде издадено от заместник на кмета не касае делегиране на правомощия. Разпоредбата на чл. 39, ал. 1 т. 5 ЗМСМА изрично въвежда фигурата на заместник-кметове като самостоятелни административни органи, които действат въз основа на определените им функции, дори и когато кметът не отсъства. Определянето на функциите на заместник-кметове по чл. 39, ал. 1 т. 5 не представлява делегиране на правомощия или упълномощаване по смисъла на чл. 26 от Наредбата.

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че оспореният текст, в частта, гласяща “или писмено упълномощени от него длъжностни лица“ е материално незаконосъобразен, поради противоречие с норми от по-висок ранг. Установената незаконосъобразност е основание за отмяна по чл. 146, т. 4, вр. чл. 196 от АПК.

По тези съображения жалбата се явява основателна, поради което на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд София- град, IV тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразна разпоредбата на чл. 26 от Наредба №1 за общественения ред и опазването на общинските имоти на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 8 по Протокол № 28 от 12.05 и 13.05.1993 г., изм. и доп. - Решение № 4 по Протокол № 39 от 22.12.1993 г., Решение № 11 по Протокол № 51 от 27.07. и 28.07.1994 г., Решение № 254 по Протокол № 24 от 22.07.2004 г., изм. с Решение № 507 по Протокол № 33 от 25.11.2004 г., в сила с решение № 695 от 02.11.2010г., изм. с решение № 170 по протокол № 86/31.03.2011г., в частта относно думите „или писмено упълномощени от него длъжностни лица“, по жалба на А. Ч. Д. с постоянен адрес [населено място],[жк],[жилищен адрес]0, ап.54.

Решението може да се обжалва пред Върховния Административен съд с касационна жалба в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от съдебния акт 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:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

