

РЕШЕНИЕ

Номер 1581

Година 13.10.2017

Град Бургас

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - БУРГАС, XVI-ти състав, на четиринадесети септември две хиляди и седемнадесета година, в публично заседание, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Павлина СТОЙЧЕВА
ЧЛЕНОВЕ: 1.Даниела ДРАГНЕВА
2.Веселин ЕНЧЕВ

Секретаря Сийка Хардалова

Прокурор: Мануил Манев

Като разгледа докладваното от съдия Драгнева касационно административно дело номер 1305 по описа за 2017 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест от Прокурор при Окръжна прокуратура Бургас против разпоредбите на чл.1, ал.2, чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие(Наредбата). Счита, че Наредбата в посочената ѝ част е незаконосъобразна и противоречи на нормативни актове от по-висока степен. Прави искане оспорените разпоредби да бъдат отменени, като незаконосъобразни и да се присъдят направените разноски.

Ответникът – Общински съвет Поморие, редовно уведомен, не изразява становище по направеното оспорване.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства, обсъди доводите на страните и съобрази разпоредбите на закона, установи следното:

С докладна записка изх.№ 61-00-259/03.11.2008г. от кмета на община Поморие (л.56 от делото), е внесено предложение до Общински съвет Поморие относно приемане на Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие, ведно с проект на подзаконовия нормативен акт. С протокол № 7 от 10.11.2008г. на Комисията по общинска собственост (л.82 от делото) и протокол № 15 от 13.11.2008г. на Комисията по законност и обществен ред е приет предложениия проект на Наредбата.

С решение по т.1.18 от протокол № 15/26.11.2008г. (л.69-73 от делото) на заседание на Общински съвет Поморие, с мнозинство от 18 гласа „за“ от общо 21 присъстващи общински съветници, е взето решение № 348/26.11.2008г., с което на основание чл.21, ал.1 и ал.2 от ЗМСМА, е приета на първо четене Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

С решение по т.1.18 от протокол № 16/20.12.2008г. (л.77-81 от делото) на заседание на Общински съвет Поморие, с мнозинство от 20 гласа „за“ от общо 21 присъстващи общински съветници, е взето решение № 390/20.12.2008г., с което

на основание чл.21, ал.1 и ал.2 от ЗМСМА, е приета на второ четене Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

С протест изх.№ 5084 от 19.05.2017г. подаден от Величка Костова – прокурор при Окръжна прокуратура Бургас, са оспорени разпоредбите на чл.1, ал.2, чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

Наредбата е подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съда е регламентирано в дял трети, раздел III чл.185-194 от АПК.

Протестът е недопустим по отношение на оспорената разпоредба на чл.1, ал.2 от Наредбата и следва да бъде оставен без разглеждане, в тази му част, а производството по делото прекратено, по следните съображения:

Съгласно чл.1, ал.2 от Наредбата *„Наредбата не се прилага за: 1.републиканските пътища; 2. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 3. горските пътища; 4.частните пътища, неотворени за обществено ползване.“*.

Според протестиращият, тази норма е незаконосъобразна, тъй като съгласно чл.1, ал.2 от Закона за пътищата (ЗП), *„Този закон не се прилага за: 1. (доп. - ДВ, бр. 75 от 2009 г.) улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища; 2. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 3. горските пътища; 4. частните пътища, неотворени за обществено ползване.“*. Съответно при приемане на чл.1, ал.2 от Наредбата, извън нейния обхват е останало изискването на чл.1, ал.2, т.1 от ЗП, последната да не се прилага и по отношение на улиците в населените места в селищните образувания с изключение на онези от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища. В Наредбата тези пътища не са посочени като такива и се изключват от приложното ѝ поле.

Видно от изложеното, с подадения протест не се оспорва конкретна разпоредба обективизирана в чл.1, ал.2 от Наредбата, а се твърди, че е налице непълнота, допусната при нейното приемане. Съгласно чл.185, ал.2 от АПК, при оспорване на подзаконови нормативни актове предмет на оспорване са целите актове или отделни техни разпоредби, тоест непълнотата на Наредбата не е основание за нейното оспорване и подадения протест в тази му част е без предмет.

В допълнение на изложеното, следва да се има в предвид и разпоредбата на чл.46, ал.2 от ЗНА, съгласно която когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта, а ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България. След като законодателят принципно е предвидил възможността един нормативен акт да е непълен и как се процедира в този случай, непълнотата не би могла да доведе до незаконосъобразност на този акт и не е основание за неговото оспорване.

Протестът е процесуално допустим по отношение на оспорените чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата, като подаден от надлежна страна, имаща право и интерес от направеното оспорване, а разгледана по същество е основателен.



Съгласно 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, а съгласно ал.2 прокурорът може да подаде протест срещу акта.

Съгласно чл.187, ал.1 от АПК, упражняване на процесуалното право на протест в този случай не е обвързано с преклузивен срок.

Съгласно чл.168, ал.1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпоредба на чл.196 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващите, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорените разпоредби на Наредбата, на всички основания по чл.146 от АПК.

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство са разпоредбите на чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет. Като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, общинските съвети, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл.76, ал.3 от АПК, във връзка с чл.8 от ЗНА и с чл.21, ал.2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, включително и подзаконов нормативни актове под формата на наредби, с които уреждат, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение.

Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението да е взето с необходимото мнозинство. Заседанието на Общински съвет Поморие, на което е приета Наредбата е законно, тъй като на него са присъствали 20 от всички 21 общински съветници, видно от протокола от проведеното заседание. Решението с което е утвърдена Наредбата е прието с 20 гласа "за", тоест налице е необходимото мнозинство.

Оспорената разпоредба е приета в установената от закона писмена форма, но при допуснати съществени процесуални нарушения.

С разпореждане № 996/05.06.2017г., ответникът е задължен да представи Наредбата, ведно с административна преписка по нейното приемане. В изпълнение на указанията на съда по делото е постъпило писмо вх.№ 6072/14.06.2017г., в което се сочи, че във връзка с дадените указания се изпраща заверено копие на пълната административна преписка по приемане на Наредбата.

С разпореждане № 4118/15.06.2017г., ответникът е задължен в 3-дневен срок от уведомяването да представи доказателства за публикуването на проекта на Наредбата, заедно с мотивите на Интернет страницата на общината. По делото е постъпило писмо вх.№ 9256/31.08.2017г. от ответника, с което информира, че не могат да се представят изисканите доказателства.



В раздел трети, глава пета, дял втори от АПК е предвиден реда за издаване на нормативни административни актове, като съгласно чл.79 от АПК нормативните административни актове се отменят, изменят и допълват с изрична разпоредба на последващ нормативен акт. Редът за издаване е посочен в чл.77 от АПК, според който компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения, като в чл.80 от АПК е предвидено субсидиарното прилагане на ЗНА за неуредените въпроси.

Съгласно разпоредбата на чл.26 от ЗНА (редакция ДВ бр.46/12.06.2007г., действала към момента на приемане на Наредбата), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а според ал.2 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. Съгласно чл.28, ал.1 от ЗНА (редакция Дв бр.46/12.06.2007г.), проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал.2 е предвидено, какво следва да бъде съдържанието на мотивите, съответно докладът, а именно: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, като в ал.3 изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая до Общински съвет Поморие е направено предложение от кмета на Община Поморие обективизирано в докладна записка № ОС-670/03.11.2008г. за приемане на Наредба за управление на общинските пътища на територията на община Поморие. От ответника в производството е представен изготвения проект на нормативния акт, но не и мотиви или доклада по чл.28 от ЗНА (редакция Дв бр.46/12.06.2007г.), неразделна част от проекта за приемане на нормативния акт. Пълната липса на мотиви към проекта на Наредбата е в противоречие с нормата на чл.28, ал.2 от ЗНА (редакция Дв бр.46/12.06.2007г.) и е съществено процесуално нарушение, което води до незаконосъобразност на оспорените разпоредби.

На следващо място липсват доказателства за уведомяване на заинтересуваните лица за направеното предложение, чрез публикуване на проекта на Интернет страницата на община Поморие заедно с мотивите, съответно доклада, както и за предоставяне на възможност те да изразят становище по него и да направят предложения, в съответствие с изискванията на чл.26, ал.2 от ЗНА (редакция Дв бр.46/12.06.2007г.).

Посоченото нарушение на административнопроизводствените правила е съществено, тъй като лишава заинтересуваните лица от възможност да участват в производството по приемане на подзаконови нормативни актове. При липсата на доказателства за спазване на тази начална част от процедурата, следва да се

приеме, че Общинският съвет не е извършил законово регламентирани действия по разгласяване на проекта на приетата Наредбата, с което е нарушена процесуалната норма на чл.26 от ЗНА (редакция Дв бр.46/12.06.2007г.) и е компрометиран принципа на откритост, закрепен в ал.1 на същата правна норма, както и е нарушен принципът за достъпност и публичност на чл.12, ал.1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

Посочените съществени процесуални нарушения допуснати в хода на административното производство са самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби на чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата, без да е необходимо да се разглежда спора по същество.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 и ал.2 от АПК, във връзка с чл.196 от АПК, в полза на Окръжна прокуратура следва да бъдат присъдени част от направените по делото разноски в размер на 15,00 лева, платена такса за обнародване на оспорването в Държавен вестник, съобразно уважената част от протеста.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд Бургас, XVI-ти състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на прокурор при Окръжна прокуратура Бургас против разпоредбата на чл.1, ал.2 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

ПРЕКРЯТАВА производството по адм.дело 1305/2017г. в частта в която се оспорва разпоредбата на чл.1, ал.2 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл.48, чл.49 и чл.50 от Наредбата за управление на общинските пътища на територията на община Поморие.

ОСЪЖДА Община Поморие да заплати в полза на Окръжна прокуратура Бургас разноски по делото в размер на 15,00 лева (петнадесет лева).

РЕШЕНИЕТО в частта в която е оставен без разглеждане протеста и е прекратено производството по делото подлежи на обжалване с частна жалба пред Върховен административен съд, в 7-дневен срок от съобщаването на страните.

РЕШЕНИЕТО в частта в която е уважен протеста подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването на страните.

РЕШЕНИЕТО да се обнародва по реда на чл.194 от АПК, при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:1.

