

РЕШЕНИЕ № 290  
гр.Кюстендил, 26.11.2019год.  
В ИМЕТО НА НАРОДА



Административен съд - Кюстендил в открито съдебно заседание на тридесети октомври през две хиляди и деветнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ДЕМИРЕВСКИ

ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИНА СТОЙЧЕВА

НИКОЛЕТА КАРАМФИЛОВА

при секретаря Лидия Стоилова и с участието на прокурора Марияна Сиракова, като разгледа докладваното от съдия Стойчева адм. дело № 384 по описа за 2019год., за да се произнесе, взе предвид:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от АПК и е образувано по протест на прокурор от Окръжна прокуратура - Кюстендил срещу разпоредби на Наредбата за обществения ред и опазване на общинските и други имоти за общо ползване на територията на община Дупница, както следва: на чл.18, т.14 от относно израза „...кучета“, на чл.19, ал.1 и ал.2 и на чл.38, ал.3 от Наредбата. Изложени са доводи за материалноправна незаконосъобразност на правните норми в оспорените им части с искане за прогласяване на нищожността им или за отмяната им. Оспорващият прокурор поддържа, че оспорените разпоредби на Наредбата противоречат на правни норми от по-висок ранг. Претендират се сторените разноски за обявяване на оспорването в „Държавен вестник“.

Ответникът – Общински съвет Дупница, не изразява становище по протеста.

В изпълнение на задължението по чл.188 от АПК съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и ал.2 от АПК чрез обявление, обнародвано в ДВ бр. 78/04.10.2019г., като копие от обявленето е поставил на определеното за това място в съда и го е публикувал в Интернет страницата на ВАС. По делото няма присъединили се или встъпили лица съгласно чл.189, ал.2 от АПК.

Съдът, като извърши преценка на доказателствата по делото, както и на доводите и възраженията на страните, приема за установено следното:

Предмет на оспорване са разпоредби на Наредбата за обществения ред и опазване на общинските и други имоти за общо ползване на територията на община Дупница, както следва:

На чл.18, т.14 от Наредбата относно израза „... кучета“. Систематичното място на разпоредбата е в глава трета „Задължения за лично поведение и спазване на обществения ред“, а пълният текст на нормата е следният: Забранява се пускането свободно по улици, паркове, градинки, детски и учебни заведения на селскостопански животни, екзотични животни, птици, кучета и всякакъв вид други животни. Нарушителите се санкционират с глоба (имуществена санкция) от 100 до 200лв.. При повторно нарушение санкцията е от 300 до 450лв.

На чл.19, ал.1 и ал.2 от Наредбата, чието систематично място е в глава трета „Задължения за лично поведение и спазване на обществения ред“. Пълният текст на нормата е:

Чл.19, ал.1: Лицата, които ползват и стопанисват заведения за развлечение – дискотеки, ресторани, барове, нощи клубове и др. подобни, с разрешено работно време след 22,00 часа, са длъжни да осигуряват обществения ред в и около тях чрез организиране на постоянна охрана от специално определени лица по договор с лицензирана от МВР фирма или назначен собствен обучен и инструктиран персонал.

Чл.19, ал.2: Нарушителите се санкционират с глоба/имуществена санкция в размер на 500лева. При повторно нарушение, наказанието е глоба /санкция в размер на 800 лева.

На чл.38, ал.3 от Наредбата, чието систематично място е в глава пета „Опазване на обществени ред и чистотата при повеждане на събрания, митинги, манифестации и други масови прояви“. Пълният текст на чл.38 е следният:

Чл.38, ал.1: Събрания, митинги и манифестации могат да се провеждат от граждани, сдружения, политически и други обществени организации по реда и при спазване изискванията на Закона за събранията, митингите и манифестациите.

ал.2: Писменото уведомление по чл.8 и чл.11 от ЗСММ се отправя до кмета на община Дупница.

ал.3: Уведомленията по ал.2 се подават не по-рано от 7 дни преди планираното провеждане на проявата и не по-късно от сроковете по чл.8 и чл.11 от ЗСММ.

Процедурата по приемане на Наредбата за обществения ред и опазване на общинските и други имоти за общо ползване на територията на община Дупница /наричана Наредбата/ започва с публикуване на проекта на нормативния акт на официалния сайт на Общината на 01.09.2008год., видно от приложената на л.101 от делото разпечатка от сайта на общината. Следва докладна записка на кмета на общината с рег. №№ 458/01.09.2008г. с адресат Общински съвет – Дупница, относно приемане на проекта за Наредбата, в която са изложени мотивите на вносителя. Проектът за нормативен акт е разгледан на заседания на ПК по градоустройството, териториално развитие и земеделие от 03.09.2008г. и на ПК по младежки дейности, международни отношения и връзки с НПО от 03.09.2008г. , като са гласувани репения за приемане на проекта.

Наредбата е приета с Решение № 144/30.09.2008г. по Протокол № 10/30.09.2008год. на Общински съвет – Дупница. Видно от протокола от проведеното заседание, на него са присъствали 32 общински съветници, при общ брой от 33 общински съветници, и след проведеното гласуване, 26 общински съветници са гласували „за“ и 3 общински съветници са гласували „против“.

При служебна справка от съда на официалната интернет страница на Общината се установява, че Наредбата е публикувана.

Изложените фактически обстоятелства се установяват от приетите по делото писмени доказателствени средства и не се оспорват от страните.

Съдът, преценявайки допустимостта на оспорването при усл. на чл.186, ал.2 от АПК, счита протеста за процесуално допустим. Наредбата е подзаконов нормативен акт, който съдържа административноправни норми, относими за неопределен и неограничен брой адресати с многократно правно действие съгласно легалната дефиниция на чл.75, ал.1 от АПК. Изложените характеристики определят Наредбата като нормативен административен акт, а прокурорът може да подаде протест срещу него, респ. срещу отделни негови разпоредби /арг. чл.186, ал.2 вр. с чл.185, ал.2 от АПК/.

Съдът в посочения състав притежава териториална и материална компетентност за постановяване на валиден съдебен акт по реда на чл.191 от АПК.

Разгледано по същество, оспорването с протеста на прокурора е основателно поради следните съображения:

Съгласно препращането от чл.196 от АПК, на основание чл.168, ал.1 от АПК съдът извършва служебна проверка за законосъобразност на оспорените текстове от Наредбата на основанията по чл.146 от АПК. Изводите от горната проверка, проведена въз основа на събраните по делото доказателства, са следните:

Съгласно чл.76 ал.3 от АПК, чл.8 от ЗНА и чл.21 ал.2 от ЗМСМА, общинските съвети имат нормотворческа компетентност, но ограничена по териториален и предметен обхват. Общинските съвети приемат нормативни актове - правилници и наредби, с които уреждат обществени отношения с местно значение, т.е. същите са териториални нормотворчески органи с обща компетентност. Не всеки въпрос в неговия локален аспект може да стане предмет на уредба на нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно чл.8 от ЗНА и ал.3 на чл.76 АПК, общинските съвети имат право да издават нормативни актове, с които да уреждат съобразно нормативни актове от по-висока степен, неурядени от тях обществените отношения от местно значение. За упражняване на нормотворческа компетентност от общинските съвети е необходима надлежна законова делегация. Такава в случая липсва по отношение на оспорените разпоредби. В мотивите за приемане на Наредбата, в решение № 144 по Протокол № 10/30.09.2008г. на ОбС и §7 от ПЗР на Наредбата липсва конкретика за налична делегация от материалните закони, въз основа на която са приети текстовете от същата. Визиранията норма на чл.21, ал.2 от ЗМСМА е общая, поради което по същество делегацията не е налична. Горният извод е относим към всички оспорени разпоредби на Наредбата, преценени с оглед предмета на регуляция, както следва:

Приемането на разпоредбата на чл.18, т.14 от Наредбата е извършено при отсъствие на законова делегация от специалния Закон за ветеринарномедицинската дейност. Сравнителният анализ на нормите от общинската Наредба и правилата на ЗВМД налагат извод за изчерпателна уредба на обществените отношения на законодателно ниво, поради което липсва необходимост от тяхното повторно уреждане, респ. въвеждане на различен размер на наказания в общинската Наредба. Коментираните в Наредбата обществени отношения не са предмет на делегацията по чл.133, ал.1 от ЗВД, а задължението за контрол от кметовете на общини, райони и кметства за спазване на изискванията по чл.177 от ЗВД не включва създаване на подзаконови нормативни правила. Липсва компетентност на ОбС да уреди по първичен начин коментираните обществени отношения, което води до нищожност на посочената разпоредба от Наредбата.

Приемането на разпоредбата на чл.19, ал.1 и ал.2 от Наредбата е без предвидена законова възможност за това. Касае се за задължения за лицата, които ползват и стопанисват заведения за развлечение, да осигуряват обществения ред в и около тях чрез организиране на постоянна охрана от специално определени лица по договор с лицензирана от МВР фирма или назначен собствен обучен и инструктиран персонал, като за нарушаване на задълженията са предвидени санкции. Правната възможност, редът и условията за охрана на обекти от посочения вид, както и задължените субекти са предмет на законова регламентация в чл. 24 и сл. от Закона за частната охранителна дейност. Същият не предвижда създаване на уредба чрез общинска наредба на визиряните задължения.

Приемането на чл.38, ал.3 от Наредбата е при отсъствие на законова делегация. Разпоредбата въвежда изискване за предварително уведомление на кмета на общината във връзка с провеждане на планирани събрания, митинги и манифестации, като препраща към изискванията на Закона за събранията, митингите и манифестациите. Последният съдържа подробна уредба на реда и гаранциите за провеждане на събрания, митинги и манифестации, вкл. на сроковете за уведомяване, но не предвижда възможност за приемане на наредба със същия предмет на регламентация.

Следователно атакуваните разпоредби на наредбата се приети без законова делегация, при липса на правооснование, което води до липса на материална компетентност на органа. Разпоредбите са невалидни и следва прогласяване на тяхната нищожност на осн. чл.193, ал.1 от АПК. Налице е основанието по чл.146 т.1 от АПК.

Извън горното и с оглед възраженията в жалбата съдът проверява и останалите основания по чл.146 от АПК, като констатациите са следните:

Спазена е формата на оспорените текстове от Наредбата - мястото и номерацията им съответстват на предвидения строеж на нормативните актове по чл.26-чл.29 и чл.31 от Указ №883/24.04.1974г. за прилагане на ЗНА във вр. с §7 от ПЗР на ЗНА. Обжалваната Наредба е приета с решение на Общинския съвет, с което се приема проекта на Наредбата, поради което съответства на предвидената в чл.21, ал.2 във вр. с чл.27 от ЗМСМА във вр. с чл.11, ал.3 от ЗНА, форма.

Спазени са административнопроизводствените правила за приемане на Наредбата - спазени са изискванията за кворум и мнозинство по чл.21, ал.2 и чл.27, ал.2 и ал.4 от ЗМСМА; спазена е процедурата по чл.26, ал.2 от ЗНА във вр. с чл.80 от АПК за публикуване на проекта за приемане на Наредбата в официалния сайт на Общината; спазен е и 14-дневният срок в полза на заинтересованите лица за депозиране на евентуални предложения и становища по проекта преди разглеждането му на заседанието на ОбС; спазен е чл.78, ал.3 от АПК за публикуване на окончателният текст на Наредбата на официалния сайт на Общината.

По отношение на материалноправната законосъобразност на оспорените разпоредби, констатациите са следните:

Относно разпоредбата на чл.18, т.14 от Наредбата:

Същата въвежда забрани за свободно пускане по улици, паркове, градинки, детски и учебни заведения на селскостопански животни, екзотични животни, птици, кучета и всякакъв вид други животни, като за нарушаване на забраните са предвидени глоби, съответно имуществени санкции. Оспорването с протеста касае конкретно забраната за свободно пускане на кучета и въведените наказания за нарушение на същата. Сочи се противоречие с норми от по-висок ранг, а именно на чл. 428 вр. с чл.177, ал.1, т.3 и т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Доводите са основателни. В обхванатата от Наредбата правна регламентация, на законово ниво действат правилата на ЗВМД. Нормата на чл.177, т.3 и т.4 от ЗВМД въвежда забрана за извеждане на кучета без повод, а на агресивни кучета – и без намордник и за разхождане на кучета на обществени места, обозначени със забранителни знаци, а нормата на чл.428 от ЗВД съдържа санкционен състав за нарушаване на забраните посредством налагане на глоба в абсолютен размер от 100лв. При съпоставката на законовата и подзаконова уредба се установява несъответствие, с което е нарушено правилото на чл.15, ал.1 от ЗНА.

Относно разпоредбата на чл.19, ал.1 и ал.2 от Наредбата:

Същата предвижда задължения за лицата, които ползват и стопанисват заведения за развлечение с разрешено работно време след 22,00 часа, да осигуряват обществения ред в и около тях чрез организиране на постоянна охрана от специално определени лица по договор с лицензирана от МВР фирма или назначен собствен обучен и инструктиран персонал, като за нарушаване на задълженията са предвидени санкции. В протеста се сочи противоречие със ЗЧОД. Доводите са неоснователни. Установеното с Наредбата задължение изцяло съответства на законовата норма на чл.25, ал.2 вр. с чл.24 от ЗЧОД.

Относно разпоредбата на чл.38, ал.3 от Наредбата:

Същата въвежда изискване за предварително уведомление на кмета на общината във връзка с провеждане на планирани събрания, митинги и манифестации, като препраща към изискванията на Закона за събранията, митингите и манифестациите. Последният съдържа подробна уредба на реда и гаранциите за провеждане на събрания, митинги и манифестации, а при сравнителният анализ на

законовите текстове в частта относно сроковете за предварително уведомяване за планираните прояви с тези в наредбата, не се установяват несъответствия.

С оглед основанието по чл.146, т.1 от АПК, съдът на осн. чл.193, ал.1, пр.2 от АПК ще обяви нищожността на оспорените разпоредби от Наредбата.

На основание чл.143, ал.1 във вр. с чл.196 от АПК, ответникът Общински съвет-Дупница дължи заплащане на сторените от Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20лв. - такса за обнародване на оспорването в ДВ.

Водим от горното, съдът

### Р Е Ш И:

**ОБЯВЯВА** за **нищожни** разпоредби на Наредбата за обществения ред и опазване на общинските и други имоти за общо ползване на територията на община Дупница, както следва: на чл.18, т.14 от относно израза „...кучета“, на чл.19, ал.1 и ал.2 и на чл.38, ал.3 от Наредбата.

**ОСЪЖДА** Общински съвет – Дупница да заплати на Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20лв.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи.

В случай на неподаване на касационна жалба или ако тя бъде отхвърлена, решението да се обнародва по реда на чл.37, ал.3 от ЗНА и чл.22, ал.2 от ЗМСМА във вр. с чл.194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.



27.11.2019 г. р-ни

27.11.2019 г.