

РЕШЕНИЕ

Номер 1336, Година 2019, 18.06. Град ПЛОВДИВ

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, VII състав

на 27.05.2019 година

в публичното заседание в следния състав :

Общински съвет КАРЛОВО
РЕГИСТРАЦИОНЕН ИНДЕКС И ДАТА

Вх. № 591
..... 18 2019 г.
4300 Карлово

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЯВОР КОЛЕВ

ЧЛЕНОВЕ: ЯНКО АНГЕЛОВ

ВЕЛИЧКА ГЕОРГИЕВА

при секретаря СТАНКА ЖУРНАЛОВА и при присъствието на прокурора ТОДОР ПАВЛОВ, като разгледа докладваното от **СЪДИЯ ЯВОР КОЛЕВ** адм. дело номер 918 по описа за 2019 година и като обсъди :

Производство пред първа инстанция.

Постъпил е протест от прокурор в Окръжна Прокуратура – Пловдив против разпоредбите на чл.21, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.21а, ал.4, т.1 и ал.7, т.1 и т.4, както и чл.34, ал.2 от Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол № 8 от заседание на Общински съвет, проведено на 27.04.2016 г., изменена и допълнена с Решение № 269, взето с Протокол № 9 от заседание на Общински съвет, проведено на 26.05.2016 г. В протеста се поддържа, че оспорените разпоредби са в противоречие с нормативни актове от по – висока степен. Предлага се протестираните разпоредби да бъдат отменени. Претендират се направените от Прокуратурата разноски по делото.

В съдебно заседание протестът се поддържа от участващият прокурор, който счита, че същият е основателен и моли да бъде уважен. Предлага се съдът да отмени протестираните разпоредби от Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на Община Карлово. Претендират се направените по делото разноски в размер на 20 лева.

Ответникът по жалбата – Общински съвет /ОбС/ - Карлово не се представява и не изразява становище по протеста.

Предмет на протестиране по настоящото дело са разпоредби на подзаконов нормативен акт - Наредба на ОбС – Карлово.

Оспорването или протестирането на акта по съдебен ред, съгл.187, ал.1 от АПК не е обвързано с преклузивен срок, а съгласно чл.186, ал.2 от АПК по отношение на прокурора, подал протеста е налице активна процесуална легитимация. Предвид това протеста е процесуално ДОПУСТИМ.

Пловдивският административен Съд – седми състав, след като разгледа поотделно и съвкупност наведените с жалбата основания, намира за установено следното:

По делото няма спор, че оспорената Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово е приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол № 8 от заседание на Общински съвет, проведено на 27.04.2016 г., изменена и допълнена с Решение № 269, взето с Протокол № 9 от заседание на Общински съвет, проведено на 26.05.2016 г.

По делото е приложена Докладна записка до Председателя на Общински съвет – Карлово от д-р Емил Кабаиванов – Кмет на община Карлово (лист 27) относно приемане на Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, ведно с проекта на Наредбата (лист 31-42) и мотиви към нея (лист 28-30). На докладната записка е отбелязан № 93-00-741 от 04.04.2016г. на Община Карлово.

По делото е приложена разпечатка от официалния сайт на Община Карлово, удостоверяваща датата на публикацията на проекта на Наредбата, докладната записка и мотивите към проекта за Наредбата, а именно 04.04.2016г. (лист 46);

На 27.04.2016 г. е проведено заседание на Общински съвет-Карлово при присъствали 31 общински съветника при общ брой на съветниците - 33. На заседанието с Решение № 242 Общински съвет-Карлово с 26 гласа "за" и 5 гласа „въздържали се“ е приел Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово. Като основание за приемане на Наредбата са посочени чл.21, ал.2 от ЗМСМА, във вр. с чл.181, ал.6 от Закона за горите.

Протестираните в настоящото производство разпоредби на приетата Наредба са със следното съдържание: **Чл. 21. (1)** Кметът на общината със заповед може временно, за срок до три месеца да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия:

1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча;

2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

(2) Заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината.

(3) Въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели.

Чл. 21а. (4) 1. За издаване на разрешение за движение по конкретните горски пътища, собствениците или ползвателите на имоти внасят по сметката на общината депозит, в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.25 лв. и прогнозните количества добита дървесина по 0.25 лв. за кубик.

(7) 1. За издаване на разрешение за достъп до горските територии и пътища на община Карлово, собствениците или ползвателите на имоти внасят депозит по сметка на общината - депозити и гаранции, който ще се използва за поддръжка и ремонт на горски пътища. Депозитът е в размер от сумата равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.50 лв./м и прогнозните количества добита дървесина по 0.50 лв./м³.

4. Комисията съставя констативен протокол за състоянието на пътя, преди и след приключване на съответния вид дейност.

При констатиране на:

а) не влошено състояние на пътя - депозитът се възстановява на собствениците или ползвателите след доклад на лицензиария лесовъд към общината;

б) влошено състояние на пътя - депозитът на собствениците или ползвателите се задържа и при недостиг на депозита за покриване на нанесените щети се заплаща обезщетение в размер на 25 лв./м² от унищожената площ от пътя след доклад на лицензиария лесовъд към общината.

Чл. 34. (2) Тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители. Условието и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по чл. 27 от Наредбата.

По повод връщане за ново обсъждане и съобразяване със законовите изисквания на Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, в частта на чл.31 от същата на Областен управител на област Пловдив, с Решение № 269, взето с протокол № 9 от 26.05.2016г. Общински съвет Карлово с 19 гласа "за" и 8 гласа „въздържали се“ е променил чл.31 от Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, приета с Решение № 242, взето с протокол № 8 от заседание на Общински съвет Карлово, проведено на 27.04.2016 год., както следва: Нарушенията по тази Наредба се установяват с актове на кметовете на кметства, кметските наместници и лицата, които заемат длъжност в общините или общинските горски структури, за която се изисква лесовъдско образование – за горските територии на територията на Община Карлово.

Така установената фактическа обстановка мотивира следните правни изводи.

След като е сезиран с оспорване, при служебния и цялостен контрол върху законосъобразността на протестираните разпоредби на Наредбата, съгласно чл.168, ал.1 от АПК, приложима субсидиарно по силата на чл.196 от АПК, съдът провери най-напред тяхната валидност. Това се налага поради служебното начало в административния процес, съгласно принципа за това, въведен с нормата на чл.9 от АПК.

Оспорените текстове на Наредбата за управление и стопанисване на общинските горски територии, собственост на община Карлово, както и цялата наредба са приети на основание чл. 181, ал.6 от ЗГ, съгласно която Общинският съвет определя с наредба реда за управление на горските територии – общинска собственост, а начина по който се осъществява управлението на горските територии - общинска собственост са изчерпателно изброени в чл. 181, ал.1 от ЗГ, а именно: 1. от общинска горска структура, организирана в една от следните форми: а) структурно звено в администрацията на общината; б) търговско дружество, в което общината е едноличен собственик на капитала; в) общинско предприятие по смисъла на Закона за общинската собственост; 2. от държавните горски стопанства и държавните ловни стопанства въз основа на договор; 3. от физически лица или търговци, вписани в публичните регистри по чл. 235 и 241, въз основа на договор.

С оглед на цитираните разпоредби, следва да се отбележи, че общинският съвет разполага с правомощието да уреди чрез приемането на наредба правоотношения, свързани с управлението на общинските гори, но извън уредените от ЗГ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, при спаз-

ване на разпоредбите на чл. чл. 75 - 79 от АПК, при субсидиарно приложение на разпоредбите на Закона за нормативните актове (ЗНА) за неуредените въпроси. С разпоредбата на чл.76, ал. 3 от АПК е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл. 8 от ЗНА. Съгласно чл. 10, ал.1 и 2 от ЗНА, приложим на основание чл.80 от АПК, с един акт следва да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. Недопустимо и в противоречие с чл. 75, ал. 2, чл. 76, ал. 1 и 2 от АПК, идентични с разпоредбите на чл. 8, чл. 7, ал. 2, чл. 3, ал. 1 и чл. 2 от ЗНА във връзка с чл. 80 от АПК, е с наредба, издадена от общински съвет, да се преуреждат или цялостно уреждат обществени отношения, уредени с нормативен акт от по-висока степен.

При приемането на Наредбата не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила. Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 ЗНА в приложимата редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В ал.2 е предвидено, че преди внасяне 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. Както бе посочено по-горе в мотивите на настоящото решение по делото е представена разпечатка от официалния сайт на Община Карлово, удостоверяваща датата на публикацията на проекта на Наредбата, докладната записка и мотивите към проекта за Наредбата, а именно 04.04.2016г.

Заседанието на Общински съвет Карлово, с което са приети протестиранияте разпоредби на Наредбата е проведено на 27.04.2016г., следователно е спазен и 14-дневния срок за предложения и становища по проекта.

Съгласно чл.21, ал.1 от Наредбата, Кметът на общината със заповед може временно, за срок до три месеца да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите. Съгласно ал.2 заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината, а съгласно ал.3 въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели.

Съгласно чл.144 ал.1 от ЗГ, достъпът до горските територии е свободен, на собствен риск, при спазване указанията на горската администрация и собственика на горската територия, освен в случаите, предвидени в този закон. А според чл. 145 от ЗГ - в имотите в горските територии не може да се извършва ограждане или други действия, които ограничават свободното придвижване на хора, диви животни и води, с изключение на имоти, за които това е предвидено в нормативен или административен акт. Що се отнася до обхвата на действие на разпоредбите на Закона за горите, следва да се отбележи, че същите се отнасят до всички гори и горски територии по смисъла на чл. 2 от закона, независимо чия е принадлежността на правото на собственост. Следователно ограничаването или забраната на достъп до горски територии се

осъществява по реда и в случаите предвидени изрично в закона. Такова правомощие, съгласно текста на чл. 146, ал.1 от ЗГ има Директора на Регионалната дирекция по горите, който със заповед може временно, за срок до три месеца, да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

Съгласно ал.2 на посочената разпоредба заповедта по ал.1 може да бъде издадена и по предложение на директора на съответното държавно горско стопанство, държавно ловно стопанство или на собственика на горската територия, като заповедта се оповестява публично на интернет страницата на регионалната дирекция по горите и на информационното табло в сградата на съответната община.

Протестираните текстове на чл.21а от Наредбата са със следното съдържание: **ал.4 т.1** - за издаване на разрешение за движение по конкретните горски пътища, собствениците или ползвателите на имоти внасят по сметката на общината депозит, в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.25 лв. и прогнозните количества добита дървесина по 0.25 лв. за кубик; **ал.7 т.1** - за издаване на разрешение за достъп до горските територии и пътища на община Карлово, собствениците или ползвателите на имоти внасят депозит по сметка на общината - депозити и гаранции, който ще се използва за поддръжка и ремонт на горски пътища. Депозитът е в размер от сумата равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.50 лв./м и прогнозните количества добита дървесина по 0.50 лв./м³; **ал.7 т.4** - Комисията съставя констативен протокол за състоянието на пътя, преди и след приключване на съответния вид дейност. *При констатиране на:* а) не влошено състояние на пътя - депозитът се възстановява на собствениците или ползвателите след доклад на лицензиращия лесовъд към общината; б) влошено състояние на пътя - депозитът на собствениците или ползвателите се задържа и при недостиг на депозита за покриване на нанесените щети се заплаща обезщетение в размер на 25 лв./м² от унищожената площ от пътя след доклад на лицензиращия лесовъд към общината.

В тази връзка следва да се посочи, че реда и условията за движение по горските пътища най-общо е определен в чл. 148 от ЗГ, а съгласно чл.11 на същата разпоредба - условията и редът за движението по горските пътища, за поставяне на пътни знаци и техните образци, както и образците на документите за достъп до горските територии се определят с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на вътрешните работи, а не на общинските съвети. По-подробно условията и реда за движение по горските пътища е уредено в Глава трета, раздел I от Наредба №1/2012г. за контрола и опазването на горските територии, като нито в Закона за горите, нито в Наредба № 1/2012г. е предвидено събиране на депозит или гаранция за издаване на разрешение за движение в горските територии и по горските пътища, нито е предоставена възможност на общинските съвети да определят и събират такъв депозит, още по-малко това да е задължително условие за издаване на разрешение за движението. Още повече, че съгласно чл.23 ал.1 от Наредба № 1/2012 г. горските пътища са отворени за обществено ползване и движението по тях се извършва в съответствие с разпоредбите на Закона за движение по пътищата (ЗДвП) и издадените въз основа на него подзаконови нормативни актове с изключение на случаите, предвидени в ЗГ, Закона за лова и опазване на дивеча и правилника за прилагането му.

Ето защо, настоящия съдебен състав счита, че общинския съвет не притежава правомощия да взема решение по въпросите за условията и реда за издаване на разрешение за движение по горските пътища, още по-малко да определя и събира депозит или гаранция за издаване на разрешение.

Следователно и текстовете на чл.21а, ал.4, т.1 и ал.7, т.1 и т.4 от Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово са приети от Общински съвет - Карлово в нарушение на материалния закон и като такива следва да се отменят като незаконосъобразни.

Що се отнася до разпоредбата на чл. 34, ал.2 от Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, съгласно която тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители, като условията и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по чл. 27 от Наредбата, съдът счита същата за незаконосъобразна, поради следните съображения.

Съгласно чл. 275 ал.2 от ЗГ глобите, имуществените санкции, както и сумите, получени от продажбата на отнетите вещи, или паричната равностойност на липсващите вещи - предмет и/или средство на нарушението, с изключение на сумите, за които се прилага чл.273 ал.9, се внасят в бюджета на Изпълнителната агенция по горите, а когато наказателното постановление е издадено от кмет на община - в бюджета на съответната община.

Първоначално в чл.275 ал.3 от Закона за горите (Обн. - ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 9.04.2011 г.) е предвиждал, че тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 2 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители, като е посочено, че условията и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по ал. 1. Тази разпоредба е възпроизведена и в чл. 34, ал.2 на протестираната Наредба. Но чл.275 ал.3 ЗГ е отменен с изменението на чл.275 с ДВ, бр.38 от 2012г., в сила от 01.07.2012г., а чл.34 ал.2 от Наредбата за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово, е приет с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол № 8 от заседание на Общински съвет, проведено на 27.04.2016 г. Следователно към датата на приемане на оспорената разпоредба от Общински съвет Карлово, Закона за горите не е предвиждал възможност тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети суми от влезли в сила наказателни постановления да се изплащат на съответните актосъставители.

От друга страна следва да се съобрази и разпоредбата на чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА, общинския съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му, а съгласно чл.52 общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, извън държавния, на основата на собствени приходиизточници и субсидии от държавата, разпределяни между общините по критерии, определени със закон. Следователно общинските съвети разполагат с това правомощие, но само и относно бюджета на общината, а не и за бюджета на Изпълнителната агенция по горите (по аргумент от чл.275 ал.2 от ЗГ). Доколкото ал.1 на чл.34 от Наредбата за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово визира сумите внесени в бюджета на Община Карлово, а в протестираната разпоредба се сочи „от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми“, то последната се явява незаконосъобразна.

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че протестираните текстове на чл.21, ал.1, ал.2 и ал.3 и на чл.21а, ал.4, т.1 и ал.7, т.1 и т.4 и чл.34, ал.2 на Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община Карлово са приети от Общински съвет Карлово в нарушение на материалната уредба от по-висока степен и следва да се отменят, като незаконосъобразни.

С оглед изхода от спора Община – Карлово следва да заплати на Окръжна Прокуратура – Пловдив направените по делото разноски в размер на 20 лева за обнародване в ДВ.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспорения му акт.

Ето защо и поради мотивите, изложени по – горе **ПЛОВДИВСКИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – VII състав :**

Р Е Ш И

ОТМЕНЯ по протест на прокурор от Окръжна Прокуратура – Пловдив разпоредбите на чл.21, ал.1, ал.2 и ал.3 и на чл.21а, ал.4, т.1 и ал.7, т.1 и т.4 и на чл.34, ал.2 от Наредба за реда за управление на горските територии, собственост на Община – Карлово, приета с Решение №242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол №8 от заседание на Общински съвет, проведено на 27.04.2016г., изменени и допълнени с Решение №269, взето с Протокол №9 от заседание на ОбС, проведено на 26.05.2016 г., като **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ**.

ОСЪЖДА Община – Карлово да заплати на Окръжна Прокуратура – Пловдив сумата от общо 20/двадесет/лева разноски по делото.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение, след влизането му в сила, следва да се обнародва от Общински съвет – Карлово за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспорения акт.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.