

РЕШЕНИЕ

№ 227 04.10.2016г. град Стара Загора



В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Старозагорският административен съд, в публично съдебно заседание на петнадесети септември през две хиляди и шестнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: БОЙКА ТАБАКОВА

ЧЛЕНОВЕ: ИРЕНА ЯНКОВА
РАЙНА ТОДОРОВА

при секретар Стефка Христова
на прокурор Петя Драганова
докладваното от съдия Р. ТОДОРОВА административно дело № 237 по описа за 2016г., за да се произнесе, съобрази следното:

и с участието
като разгледа

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на прокурор в Районна прокуратура – Раднево, с който е оспорена разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, приета с Решение № 804 от 31.07.2014г. на Общински съвет – Раднево.

В протеста са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорената разпоредба от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, в частта ѝ, предвиждаща възможност в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението им, да се разполагат малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/. Обосновава се, че съдържащата се в оспорената част на разпоредбата регламентация противоречи на нормата на чл. 62, ал.7 от Закона за устройство на територията, уреждаща по императивен начин и чрез лимитивно посочване видовете застрояване, допустими за паркове и градини в озеленените площи – публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението. Поддържа се, че доколкото подзаконовите нормативни актове, приемани от общинските съвети, следва да се основават на нормативни актове от по-висока степен и могат да уреждат обществени отношения от местно значение само и единствено при условията и в границите,

определени от по-високия по степен нормативен акт, като детайлизират неговото приложение, предвидената в наредбата на Общински съвет – Раднево възможност да се разполагат малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/ в обществените озеленени площи /паркове и градини/, без промяна на предназначението им, като противоречаща на законовата уредба по чл. 62, ал.7 от ЗУТ, е в нарушение на принципа по чл.15 от Закона за нормативните актове. По тези съображения е направено искане да бъде отменена като незаконосъобразна разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, в оспорената ѝ част.

Представителят на Окръжна прокуратура - Стара Загора в съдебно заседание поддържа внесения протест и обективизираното в него оспорване.

Ответникът - Общински съвет – Раднево, редовно и своевременно призован за съдебно заседание, не изпраща представител по делото и не взема становище по основателността на оспорването.

Въз основа на съвкупната преценка на събраните по делото доказателства, съдът приема за установено следното от фактическа страна:

С Предложение вх. № 237/ 18.07.2014г. на Председателя на Общински съвет – Раднево, е внесен за разглеждане, обсъждане и приемане проект за Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево. Към предложението са изложени мотиви, обосноваващи причините /фактическите и правни основания/ за приемането на Наредбата; целите, за постигането на които се приема /изграждане на функционална зелена система на територията на Община Раднево, повишаването по качество и обем на озеленените площи и предпазването им от увреждане и посегателства/; финансовите средства, необходими за прилагането на Наредбата; очакваните резултати и анализ за съответствие на нормативния акт с правото на Европейския съюз. Посочено е, че при съблюдаване на изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА, предложеният проект за наредба е бил публикуван на интернет страницата на Община Раднево при предоставена възможност на заинтересованите лица да направят предложения и становища по проекта, считано от 16.07.2014г. до 30.07.2014г. Проектът за Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево е разгледан на заседания на съответните постоянни комисии от ОбС – Раднево, които са приели предложения проект. С Решение № 804 по Протокол № 44 от проведено на 31.07.2014 заседание на Общински съвет – Раднево, на основание чл.62, ал.10 от ЗУТ и чл.21, ал.2 във вр. с чл.17, ал.1 т.8 от ЗМСМА, е приета Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево. В проведеното поименно гласуване са участвали 18 общински съветници, всички гласували „за”.

С разпоредбата на чл.10, ал.1 от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево е регламентирано, че в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението им, могат да се разполагат малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/ и открити обекти (съгл. §5, т.68), както и преместваеми търговски обекти по чл.56 от ЗУТ, които не нарушават



екологичните, рекреационните и естетични качества на зелените площи и са предвидени в одобрения устройствен обект на парка или градината.

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. Нормата на чл.186, ал.2 от АПК овластява прокурора да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, като според чл.187, ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

С оглед на което оспорването на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, приета с Решение № 804 от 31.07.2014г. на Общински съвет – Раднево, обективирано в подадения протест от прокурор в Районна прокуратура – Раднево, е процесуално допустимо.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с изложените в протеста доводи и становищата на страните и като извърши проверка на законосъобразността на разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево в оспорената ѝ част, намира за установено следното:

При извършената проверка досежно спазването на регламентираните в АПК и в ЗНА административно-производствени правила при приемането на Решение № 804/ 31.07.2014г. на Общински съвет – Раднево, с което е приета Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево /НИОЗСТОР/, съдът не констатира допуснати нарушения на процедурата по внасяне, разглеждане, обсъждане и приемане. След служебна справка се установи, че в съответствие с изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА, на интернет-страницата на Община Раднево е бил публикуван проектът на НИОЗСТОР заедно с мотивите на вносителя и със съдържание, съответстващо на представените по делото документи, при предоставена на заинтересованите лица възможност за изразяване на предложения и становища по проекта. Наредбата е приета при спазване на изискванията за кворум, мнозинство и поименно гласуване, видно от представеното извлечение от Протокол № 44 от проведеното на 31.07.2014г. заседание на Общински съвет - Раднево.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината, във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на правомощията си по чл.21 от ЗМСМА общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, като приеманите от Общинския съвет наредби са подзаконови нормативни актове, съдържащи правни норми, които създават общозадължителни правила за уреждане съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение на територията на съответната община, засягащи

неограничен брой адресати /чл.7, ал.2 и чл.8 от Закона за нормативните актове и чл.75, ал.1 от АПК/. Такива актове общинските съвети са компетентни да издават, когато това е предвидено от Конституцията на РБългария или от закон /чл.2, ал.1 от ЗНА, чл.76, ал.1 от АПК/. Следователно нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или от закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен. Отделно от това общият принцип, регламентиран в чл.15, ал.1 от ЗНА, предвижда, че всеки нормативен акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В този смисъл съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорената разпоредба от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, следва да обхване преценката дали в съответствие с нормите на чл.2, ал.1 и чл.8 от ЗНА органът на местно самоуправление е бил овластен с компетентност за уреждане на обществени отношения чрез регулирането им с подзаконов нормативен акт по чл.7, ал.2 от ЗНА и за съответствието на разпоредбата с нормативни актове от по-висока степен.

При така извършената преценка съдът приема следното:

Упражнената от Общински съвет – Раднево компетентност по приемането на Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, е при осъществяване на правомощието по чл.21, ал.2 във вр. с чл.17, ал.1, т.8 от ЗМСМА и в изпълнение на законовата делегация по 62, ал.10 от ЗУТ. Съгласно чл.62, ал.10 от ЗУТ Общинският съвет приема наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на общината, а в чл.17, ал.1, т.8 от ЗМСМА е предвидено правото на органа на местно самоуправление да решава всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност в сферата на опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси. С оглед на което съдът приема, че оспорената разпоредба от НОЗСТОП е приета от орган, овластен да регламентира с подзаконов нормативен акт отношенията, свързани с изграждането и опазването на зелената система на територията на общината.

С оспорената в настоящото съдебно производство разпоредба на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, е предвидено, че в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението им, могат да се разполагат малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/. Нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ обаче регламентира, че с подробните устройствени планове за паркове и градини в озеленените площи - публична собственост и в поземлените имоти - частна собственост, без промяна на предназначението им, може да се предвижда само застрояване, необходимо за: 1. мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, обслужващи озеленените площи; 2. поддържане на зелената система; 3. открити обекти за спортни или културни дейности; 4. площадки за игра; 5. преместваеми обекти по чл.56, които не могат да заемат повече от 10 на сто от площта на имота; 6. монументално-декоративни, информационни и рекламни елементи по чл.57 и 7. мемориални места и обекти. Разпоредбата на чл.62, ал.7 от ЗУТ е императивна, което означава, че е недопустимо застрояването в паркове и градини в озеленените площи - публична собственост и в поземлените имоти - частна собственост, без промяна на

предназначението им, с обекти, извън изрично и лимитивно определените в закона по вид и предназначение такива. Следователно нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ имплицитно съдържа в себе си и забрана за застрояване на озеленените площи с обекти, извън посочените в закона. Очевидно предвидените в чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево „малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/“, които могат да се разполагат в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението им, е в противоречие с нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ. Тези обекти не са такива, необходими за мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, обслужващи озеленените площи или за поддържане на зелената система; не представляват открити обекти за спортни или културни дейности по см. на §5, т.68 от ДР на ЗУТ; площадки за игра; за монументално-декоративни, информационни и рекламни елементи по чл.57 и 7 от ЗУТ или мемориални обекти. Определените в чл.10, ал.1, предл. първо от НИОЗСТОР като допустими за изграждане в обществените озеленени площи без промяна на предназначението им обекти, не представляват и преместваеми обекти по дефиницията на чл.56, ал.1 от ЗУТ във вр. с §5, т.80 от ДР на ЗУТ. Още повече че преместваемите търговски обекти по чл.56 от ЗУТ, в разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. трето от НИОЗСТОР са предвидени отделно и самостоятелно като обекти, които могат да се разполагат в озеленените площи - публична собственост и в поземлените имоти - частна собственост, без промяна на предназначението им, различни от обектите дефинирани като „малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/“ по чл.10, ал.1, предл. първо от НИОЗСТОР.

След като законодателят в нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ изрично е регламентирал обектите, които могат да бъдат предвидени за застрояване с подробен устройствен план в озеленените площи - публична собственост и в поземлените имоти - частна собственост, без промяна на предназначението им и доколкото съгласно чл.12, ал.2 от ЗУТ застрояването се допуска само ако е предвидено с влязъл в сила ПУП и след промяна на предназначението на земята, ако това се изисква по реда на специален закон, следва извода, че лимитивно посочените по вид и предназначение в чл.62, ал.7 от ЗУТ обекти са единствените обекти, застрояването с каквито е допустимо в озеленените площи. Съгласно легалната дефиниция по чл.12, ал.1 от ЗУТ, по см. на Закона за устройство на територията /на основанието и в изпълнение на който закон е прита Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево/, „застрояването“ представлява разполагането и изграждането на сгради, постройки, мрежи и съоръжения в поземлените имоти. Ето защо в противоречие с нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ с оспорената разпоредба е регламентирана възможност за разполагане /застрояване по см. на чл.12, ал.1 от ЗУТ/ на „малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/“, в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти – частна собственост, без промяна на предназначението им. Както беше посочено Общинският съвет приема наредби - подзаконови нормативни актове, съдържащи правни норми, които създават общозадължителни правила за уреждане съобразно нормативните актове от по-висока степен на неуредени от тях обществени отношения с местно значение на територията на съответната община. В случая Общински съвет – Раднево, при упражнената компетентност по чл.62, ал.10 от ЗУТ за приемане на наредба за

изграждане и опазване на зелената система на територията на общината, не е съобразил регламентацията по чл.10, ал.1, предл. първо от НИОЗСТОР с императивната норма на чл.62, ал.7 от ЗУТ и въведените с посочената императивна законова разпоредба ограничения относно вида и предназначението на обектите, с които могат да се застрояват озеленените площи - публична собственост и поземлените имоти - частна собственост, без промяна на предназначението им. На практика с подзаконов нормативен акт се допуска изграждане в озеленените площи на обекти, строителството на каквито законът, уреждащ обществените отношения свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, не разрешава, по аргумент от чл.62, ал.7 от ЗУТ.

По изложените съображения съдът приема, че разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево в оспорената ѝ част, противоречи на нормата на чл.62, ал.7 от ЗУТ, с оглед на което и при прилагането на общия принцип, регламентиран в чл.15, ал.1 от ЗНА, следва да бъде отменена в частта, предвиждаща възможност в обществените озеленени площи /паркове и градини/ - публична собственост и в поземлените имоти - частна собственост, без промяна на предназначението им, да се разполагат малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/, като незаконосъобразна.

Водим от горните мотиви и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Старозагорският административен съд

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по протест на прокурор в Районна прокуратура – Раднево разпоредбата на чл.10, ал.1, предл. първо от Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево, приета с Решение № 804 от 31.07.2014г. на Общински съвет – Раднево, в частта ѝ „малки покрити обслужващи обекти /кафенета, сладкарници, обекти за забавни игри, за художествени и хоби дейности/“, като незаконосъобразна.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 дневен срок от съобщаването му на страните.

След влизане в сила решението да се обнародва по начина, по който е обнародвана Наредбата за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Раднево.

Решението влиза в законна
сила на 25.10.2016

Подпис:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 27.10.16 Подпис: