

## РЕШЕНИЕ

№ 101

гр. Габрово, 23.07.2019 година

### В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ГАБРОВО** в публично заседание на трети юли две хиляди и деветнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИВАН ЦОНКОВ**

**ЧЛЕНОВЕ: ГАЛИН КОСЕВ**

**ДАНИЕЛА ГИШИНА**

при секретаря **РАДИНА ЦЕРОВСКА** и с участието на зам.-окръжен прокурор **АЛЕКСАНДЪР АЛЕКСАНДРОВ** като разгледа докладваното от съдия Д. Гишина адм. дело № 111 по описа за 2019 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на прокурор при Районна прокуратура – Габрово против чл. 37, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от Наредба за управление на горските територии собственост на Община Габрово, приета от Общински съвет – Габрово с Решение № 17 от 06.02.2014 година.

В протеста се развиват доводи за незаконосъобразност на атакуваната разпоредба поради противоречието ѝ с чл. 54, ал. 1 от Закона за горите след изменението от ДВ, бр. 83 от 2018 година и бр. 1 от 2019 година, като текстът е приет в нарушение на чл. 8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. В протеста се сочи, че при приемането на Наредбата са спазени разпоредбите на чл. 26 и 28 от ЗНА. Прави се искане за отмяна на протестираната разпоредба. Претендира се присъждане на направените разноски.

В открито съдебно заседание за Районна прокуратура – Габрово се явява прокурор Милен Миков, който поддържа подадения протест, както и искането по същество.

Ответната страна Общински съвет – Габрово не се представлява в открито съдебно заседание, не се заявява становище по протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура – Габрово дава заключение за основателност на протеста и отмяна на атакувания текст от Наредбата.

Подаването на протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 43 от 31.05.2019 година на „Държавен вестник” /л. 515/, обявено е на таблото на Административен съд – Габрово /л. 516/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 514/. Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Съдът намира протеста за допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол. Наредбата, срещу текст от която е подаден процесният протест, представлява подзаконов нормативен акт, приет от общински съвет. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК

подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт.

След съвкупна преценка на събраните по делото доказателства, на доводите и възраженията на страните, и като извърши служебна проверка за законосъобразност по реда на чл. 168, ал. 1-3 във връзка с чл. 146 и чл. 196 от АПК, съдът приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Наредбата за управление на горските територии собственост на Община Габрово /л. 8-30/ е приета с Решение № 17 от 06.02.2014 година на Общински съвет – Габрово /л. 319-340/ с необходимото мнозинство, видно от разпечатките за поименно гласуване /л. 341-355/. Наредбата е приета по предложение на Кмета на Община Габрово /л. 35 – относно първо четене и л. 116-138 – относно второ четене/, след становища от постоянните комисии при Общински съвет – Габрово /л. 90-115 и л. 218-234/. От приложената преписка се установява, че проект на Наредбата е публикуван в Общински бюлетин /л. 235-251/ за обсъждане, а приетият текст на Наредбата също е публикуван в Общински бюлетин /л. 400-409/.

Към момента на приемане на Наредбата протестираната в настоящото производство разпоредба на чл. 37, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от Наредбата е имала следната редакция: „Право на строеж върху поземлени имоти в общински горски територии без промяна на предназначението се учредява за изграждане на:

1. Стълбове за въздушни електропроводи;

.....

.....

4. Нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения за производство на електрическа енергия и

5. Надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, водопроводи и канализации с диаметър под 1500мм.“

Видно от представения по делото текст на процесната Наредба /л. 8-30/, текстът на протестираната разпоредба не е изменян.

Съгласно § 1 от Заключителните разпоредби на процесната Наредба, последната е приета на основание чл. 181, ал. 6 от Закона за горите, според който общинският съвет определя с наредба реда за управление на горските територии - общинска собственост.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ наредбата се издава за прилагане на отделни разпоредби или други подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а според чл. 8 от ЗНА всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени с тях обществени отношения с местно значение. В същия смисъл са и разпоредбите на чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК. Като компетентни да издават нормативни /подзаконови/ административни актове разпоредбата на чл. 76, ал. 1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл. 2, ал. 1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно

значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 13 от ЗМСМА, общинският съвет определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура. Анализът на тази разпоредба във връзка с ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща реда за управление на горските територии - общинска собственост, каквато е Наредбата, разпоредба от която е оспорена с процесния протест. От направения по-горе преглед на нормативната уредба следва изводът, че нормотворческите правомощия на общинския съвет произтичат от Конституцията или закона и се ограничават до обществени отношения с местно значение, които обаче не са регулирани от нормативни актове от по-висока степен.

Законът за горите урежда обществените отношения, свързани с опазването, стопанисването и ползването на горските територии в Република България, с цел гарантиране на многофункционално и устойчиво управление на горските екосистеми.

Според първоначалната редакция на посочената като нарушена в протеста разпоредба на чл. 54, ал. 1 от ЗГ, обнародвана в ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 9.04.2011 г., право на строеж върху поземлени имоти в горски територии без промяна на предназначението на територията се учредява за изграждане на:

1. стълбове за въздушни електропроводи;
2. стълбове за телекомуникационно оборудване, радио- и телевизионно разпространение, съобщителни линии, безжичен интернет и други съоръжения на техническата инфраструктура;
3. сгради и съоръжения, свързани с управлението, възпроизводството, ползването и опазването на горите и дивеча, независимо от тяхната собственост:
  - а) автомобилни горски пътища;
  - б) заслони за обществено ползване;
  - в) ферми за отглеждане на дивеч, риболупилни и рибарници;
  - г) посетителски и информационни центрове, които не включват помещения за постоянно или временно обитаване;
  - д) горски и ловни кантони, които не включват помещения за постоянно или временно обитаване;
  - е) контролни горски пунктове, които не включват помещения за постоянно или временно обитаване;
4. подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура.

Последвали са няколко изменения на цитираната разпоредба на чл. 54, ал. 1 от ЗГ, публикувани в ДВ, бр. 27 от 2013 година /която редакция е била действаща към момента на приемане на процесната Наредба и текстът на чл. 37, ал. 1 от Наредбата е напълно идентичен с нея/, ДВ, бр. 60 от 2015 година, в сила от

7.08.2015 година, ДВ, бр. 13 от 2017 година, ДВ, бр. 58 от 2017 година, в сила от 18.07.2017 година, като с изменението, публикувано в ДВ, бр. 83 от 2018 година, са отменени т. 1 и т. 4, а с последното изменение, публикувано в ДВ, бр. 1 от 2019 година, в сила от 1.01.2019 година, е отменена и т. 5 на чл. 54, ал. 1 от ЗГ.

Настоящият съдебен състав намира за основателен довода от протеста за противоречие на атакуваната разпоредба от Наредбата с разпоредба от по-висок ранг. Съгласно чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК общинските съвети издават нормативни актове, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение, т.е. издаваните от общинските съвети нормативни актове имат вторичен и производен характер спрямо законите, по-висока степен на конкретизация и ограничено териториално значение. Според чл. 15, ал. 1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В случая чл. 37, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от процесната Наредба противоречи на действащата към момента на подаване на протеста, както и към настоящия момент, разпоредба на чл. 54, ал. 1 от ЗГ.

С оглед пълнота на изложението настоящият съдебен състав намира за необходимо да отбележи, че нарушението на чл. 8 от ЗНА се отнася за цялата разпоредба на чл. 37, ал. 1 от процесната Наредба, тъй като въпросът за изграждането на какви обекти в поземлени имоти в горски територии се учредява право на строеж без промяна на предназначението на територията е уреден в чл. 54, ал. 1 от ЗГ и не се касае за обществено отношение с местно значение, което да подлежи на уреждане в наредба на общински съвет по силата на законовата делегация на чл. 181, ал. 6 от ЗГ, отнасяща се само до реда за управление на горските територии - общинска собственост.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че чл. 37, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от Наредба за управление на горските територии собственост на Община Габрово, приета от Общински съвет – Габрово с Решение № 17 от 06.02.2014 година, е приет в предписаната от закона писмена форма, от териториално и материално компетентен орган, в кръга на неговата компетентност, при наличие на изискуемите от чл. 27 от ЗМСМА кворум и мнозинство, но в противоречие с разпоредби от нормативни актове от по-висока степен, посочени в мотивите на настоящото решение, поради което следва да бъде отменен, каквото искане се съдържа в протеста.

Искането на протестиращата страна за присъждане на направени по делото разноски е своевременно направено и основателно предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. Община Габрово /предвид липсата на самостоятелен бюджет на общинския съвет и разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА/ следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна 20 /двадесет/ лева дължима и заплатена такса за съобщаване на оспорването в „Държавен вестник“ по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, съдът

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** чл. 37, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от Наредба за управление на горските територии собственост на Община Габрово, приета от Общински съвет – Габрово с Решение № 17 от 06.02.2014 година.

**ОСЪЖДА** Община Габрово да заплати на Районна прокуратура – Габрово сумата от 20 /двадесет/ лева разноски по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

Решението, след влизането му в сила, да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:** 1. /п/

2. /п/