

РЕШЕНИЕ

№ 854
София, 25.06.2019

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ - ЕТРОПОЛЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛ


№ В.О.С.С-222/19.08.2019

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ ОБЛАСТ , в съдебно заседание на двадесет и девети май в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЕЛИСЛАВА КИПРОВА
ЧЛЕНОВЕ: ДАНИЕЛА ПЕТРОВА

МАРИЯНА ЛАЗАРОВА

при секретар
на прокурора
от съдията
АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 536/2019. 

Наталия Колева
Мирослав Ангелов
МАРИЯНА ЛАЗАРОВА

и с участието
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл.185, ал.2 от АПК във вр. с чл.186, ал.2 и чл.16, ал.1, т.1 от Административнопроцесуалния кодекс

Делото е образувано по протест, подаден от прокурор в Софийска окръжна прокуратура. Оспорват се като незаконосъобразни разпоредбите на чл.20, ал.2; чл.29, ал.4, чл.30, ал.1 ,т.1 и т.4 от Наредба №2 за управление на общинските горски територии на територията на Община Етрополе, като от момента на приемането ѝ наредбата не е изменяна или допълвана.

Оспорващият прокурор изтъква, че оспорваните норми от наредбата съдържат общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, имат нееднократно действие и са приети от компетентен държавен орган по прилагане на закон т.е те са норми от подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 7, ал. 1 във връзка с чл. 1а от Закона за нормативните актове /ЗНА/.

В подадения протест се посочва още, че съгласно действащият правов ред, всеки нормативен акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, по аргумент на чл. 15, ал. 1 от ЗНА, както и че съобразно чл.8 от ЗНА, всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Аналогични в своето съдържание са чл. 76, ал. 3 от АПК и чл.21, ал.2, във вр. ал.1, както и чл.22 от ЗМСМА. Подчертава, че в разпоредбата на чл.186, ал.6 от Закона за горите е предвидено общинският съвет да определя с наредба реда за управление на горските територии - общинска собственост, с оглед на което Общински съвет Етрополе е разполагал с местна и родова компетентност да приеме Наредба №2 за управление на общинските горски територии на територията на Община Етрополе.

Оспорващият прокурор твърди, че изрично посочени в протеста разпоредби са незаконосъобразни и следва да бъдат отменени. Подчертава, че в оспорвания чл.20, ал.



2 от Наредбата на Община - Етрополе е разписано следното: „Ползванията от горските територии на общината са *възмездни*“ и че така разписаната подзаконова норма е незаконосъобразна. Аргументира се, че в чл.20, ал.1 от наредбата е регламентирано, че ползванията от горските територии на общината са ползването на дървесина и ползването на недървесни горски продукти. т.е. че горските продукти се подразделят на дървесина и недървесни горски продукти., като тази разпоредба е съобразена с нормативен акт от по-висока степен - чл.113 във вр. с чл.111 от Закона за горите досежно ползването на дървесината.

Според прокуратурата обаче, чл.20, ал.2 от наредбата е в противоречие с чл.117 , ал.1 от Закона за горите, регламентиращ ползването на недървесни горски продукти. Сочи, че съобразно чл.117,ал.1 от Закона на горите - ползванията на недървесни горски продукти са добивът на смола, борина, сено, кори, лико, семена, гъби, лечебни и ароматни растения или части от тях, лишей и мъхове, горски плодове, зеленина, коледни елхи, листников фураж, улов на животни, които не са дивеч, както и разпореждането с тях, както и че за част от тези ползвания, изрично посочени в чл. 119, ал.2 от Закона за горите, „ Ползването на недървесни горски продукти от горските територии, а именно - ползването на гъби, горски плодове, лечебни и ароматни растения или части от тях от горските територии, когато не представлява стопанска дейност, се извършва *безвъзмездно и свободно* “. Намира, че оспорваната норма от наредбата – чл.20, ал.2 - при липсата на разграничения на горските територии по начина, направен в чл.119 , ал.2 от Закона за горите относно възмездността и безвъзмездността на ползванията на недървесните горски продукти – е материално незаконосъобразно поради противоречието и с нормативен акт от по – висока степен поради което следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Оспорва се като незаконосъобразна и нормата чл.29, ал.4 от Наредбата, в която разпоредба е разписано, че за издаване на разрешение за движение по конкретни пътища собствениците или ползвателите на имоти, внасят по сметка на общината *депозит* в размер на сума, равна на сбора от всеки линеен метър, използван от пътя по 0.50 лв. и количеството добита дървесина по 0.50 лв. Навеждат се доводи, че посочената разпоредба следва да бъде съобразена с нормативни актове от по-висока степен, уреждащи същите обществени отношения, а именно – Закона за горите и Наредба №1 от 30.01.2012г. за контрола и опазването на горските територии. Прокурорът изтъква, че редът и условията за движение по горските пътища общо е определен в чл.148 от ЗГ, като според ал. 11- 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 в наредба на министъра на земеделието, храните горите и министъра на вътрешните работи - и това е Наредба № 1/30.01.2012г. за контрола и опазването на горските територии. В нея са уредени условията и редът за движение по горските пътища, поставянето на пътни знаци, както и образците на документите за достъп до горските територии. Оспорващият прокурор подчертава, че в посочената наредба не е предвидена възможност общинските съвети да определят и събират депозити за издаване на разрешение за движение по горски пътища и в този смисъл, че е противоположно да бъде поставяно като условие за издаване на разрешение за движение по конкретни пътища, плащането на депозит по сметка на общината. Исква от съда да отмени чл.29,ал.4 от Наредба №2 за управление на общинските горски територии на територията на Община Етрополе като незаконосъобразна.

Прокурорът от Софийска окръжна прокуратура оспорва като незаконосъобразна и нормата на чл. 30, ал.1, т.1 и т.4 от Наредбата, с които е регламентирано, че



строителство в горски територии, собственост на общината, без промяна на предназначението на земята, се допуска при изграждането на следните обекти: стълбове за въздушни електропроводи по т.4: подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура. Счита, че въпросната норма от наредбата не е съобразена с чл.152, ал.1 от Закона за горите, съобразно която законова норма - строителство в горските територии, без промяна на предназначението, се допуска само за изграждане на обекти по чл. 54, ал. 1 от Закона за горите. Аргументира се, че право на строеж върху поземлени имоти в горски територии, без промяна на предназначението на територията, съгласно чл.54, ал.1 от ЗГ, се учредява за изграждане на: стълбове за телекомуникационно оборудване, радио- и телевизионно разпространение, съобщителни линии, безжичен интернет и други съоръжения на техническата инфраструктура; 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, риболовни 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, както и съоръжения за опазване на горите от пожар; ж.) зооветеринарни и биотехнически съоръжения; станции и стълбове на съществуващи лифтове и влекове, които са търпими строежи по Закона за устройство на територията, включително за нуждите на основен ремонт, реконструкция, подмяна и/или модернизация - за срок до 20 години; съоръжения и обекти за реставрация и адаптация на недвижими археологически културни ценности.

Оспорващият прокурор намира, че след граматическо тълкуване на посочената законова норма става ясно, че законодателят, чрез употребата на наречieto „само“ посочва изчерпателно обектите, които могат да се разполагат в такива площи. Подчертава, че след предприетите изменения на Закона за горите, приети с ДВ, бр.83, от 2018г. и ДВ, бр.1 от 2019г., вече не присъстват стълбове за въздушни електропроводи, както и подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации. Твърди, че с оглед последното изменение на правната уредба в закона, волята на законодателя е ясна и тя е, че за изграждането на обектите, изчерпателно посочени в закона, вече се изисква промяна на предназначението. С оглед на това оспорващият прокурор счита, че в оспорваната разпоредба от наредбата, приета от Общински съвет – Етрополе се разрешава нещо, което законът не допуска.

В протеста се сочи още, че по силата на §33 ПЗРЗИДЗЕ, с който е изменен ЗГ - Започнатите и неприключили до влизането в сила на този закон процедури по чл. 54, ал. 1, т. 1 и 4 от Закона за горите се довършват по досегашния ред – но че това не е основание да се приеме, че атакуваната норма от наредбата е законосъобразна, тъй като възможността за изграждане на посочените обекти, без промяна на предназначението, е отстранена занапред.

С тези доводи оспорващият прокурор иска от съда да се произнесе с решение, с което за отмени като незаконно съобразно – поради противоречие с норми от нормативни актове от по- висока степен - разпоредбите на чл.20, ал.2; чл.29, ал.4 и чл. 30, ал.1, т.1 и т.4 от Наредба № 2 за управление на общинските горски територии,



собственост на Община - Етрополе, приета с Решение №89 по Протокол №6 от 30.05.2011г. на Общински съвет-Етрополе.

Ответникът Общински съвет – Етрополе не взема становище. Представя преписката по приемане на оспорваната наредба

Съдът, като взе предвид становищата на страните, доказателствата по делото и извърши проверка по реда на чл. 168 във вр. с чл. 196 от АПК, приема за установено следното:

Оспорваната Наредба№2 за управление на общинските горски територии, собственост на община - Етрополе е приета на редовно заседание на Общински съвет – Етрополе с Решение № 89 от 30.05.2011 г., протокол № 6 от 30.05.2011г. . Липсват данни така приетият първоначален текст на наредбата да е бил изменен, допълван или изцяло отменен.

Въз основа на приетото за установено от фактическа страна настоящият съдебен състав на Административен съд – София област прави следните правни изводи:

Протестът, подаден от прокурор в Софийска окръжна прокуратура – Ямбол, е допустим, депозиран съобразно предоставените на прокурора правомощия по чл.186, ал.2 от АПК, срещу подзаконов нормативен акт т.е срещу акт подлежащ на съдебен контрол по реда на АПК. Доколкото съобразно чл.187,ал.1 от АПК подаването не е обвързано с преклузивен срок следва извод ,че така подаденият протест е допустим

Разгледан по същество, протестът е основателен в частта му досежно незаконосъобразността на чл.29,ал.4 и чл.30,ал.1,т.1, и т.3 от Наредбата и неоснователен в частта му относно незаконосъобразността на чл.20,ал.2 от същата наредба. Съображенията на съда за да направи този извод са следните :

Както вече бе посочено по-горе, предмет на оспорване в настоящото производство са чл.20, ал.2; чл.29, ал.4, чл.30, ал.1 ,т.1 и т.4 от Наредба №2 за управление на общинските горски територии на територията на Община Етрополе

Съобразно нормата на чл. 196 АПК във вр. с чл. 168 и чл. 142 от АПК, съдът проверява законосъобразността на оспорения акт към момента на издаването му на всички основания по чл. 146 от АПК, без да се ограничава само с тези, посочени от оспорващия.

За да е законосъобразен един акт е необходимо да са налице в тяхната съвкупност всички изисквания за валидност, а именно: да е издаден от компетентен орган, в изискуемата форма, при спазване на административно-производствените правила, да не противоречи на материално-правните изисквания и да съответства на целта на закона. Липсата на която и да е от горните предпоставки води до незаконосъобразност на оспорения акт и е основание за отмяната му. Отделно от това, съобразно нормата на чл.192а, изречение второ от АПК, съдът е длъжен да прецени съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон към момента на постановяване на съдебното решение.

Водим от така определените рамки, в които следва да бъде извършен съдебен контрол на атакуваните разпоредби от наредбата,въз основа на събраните по делото доказателства съдът счита, че оспорваните разпоредби, както и цялата наредба са приети от материално и териториално компетентен орган, в кръга на неговата компетентност. Безспорно въпросната наредба е приета на основание чл.21ал.2 от ЗМСМА ,чл.1,ал.3 и чл.26 от Закона за нормативните актове и съобразно законната делегация, регламентирана в чл.181, ал.6 от Закона за горите. Съобразно последната законова правна норма – общинският съвет определя с наредба реда за управление на горските територии – общинска собственост. Несъмнено Общински съвет - Етрополе е териториално и материално компетентен орган, овластен да приеме такъв



подзаконов нормативен акт. Следователно не е налице порок по смисъла на чл.146,т.1 от АПК който да прави оспорваните разпоредби от наредбата незаконосъобразни поради това, че същите не са приети от компетентен орган.

Съдът намира че атакуваните норми от наредбата са в съответната писмена форма за валидност и отговарят на нормативните изисквания за формата, в която следва да бъдат формулирани такива общи правила за поведение, поради което не е налице и порок по смисъла на чл.146,т.2 от АПК.

Не се твърди от страна на прокуратурата атакуваните норми от подзаконов нормативен акт да са незаконосъобразни поради допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, които имат за последица незаконосъобразност на тези разпоредби . Само за прецизност съдът ще посочи,че от представената преписка по приемане на атакуваните норми от наредбата е видно, че са изпълнени изискванията на чл.28 от ЗНА, тъй като проектът на наредбата е придружен от лаконични мотиви, в които вносителят на проекта за подзаконов нормативен акт е обосновал необходимостта от приемане на нов такъв – посочени са причините, които налагат приемането на нова наредба, целите, които се иска да бъдат постигнати – съответствие с нормативен акт от по-висока степен. Липсват доказателства за изпълнение на изискванията на чл.26 ,ал.2 от ЗНА - 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, както и за обсъждане на проекта в съответните постоянни комисии към общинския съвет.

Основните доводи за незаконосъобразност на атакуваните разпоредби, развиваните от представителя на прокуратурата са тези,че оспорваните норми от наредбата противоречат на нормативен акт от по- висока степен.

Така твърди се, че разпоредбата на чл.20,ал.2 от Наредба№2 за управление на общинските горски територии, собственост на Община – Етрополе противоречи на разпоредби от Закона за горите – чл.113 във вр. с чл.111,ал.1 и чл.117,ал.1 от Закона за горите. Съобразно атакуваната разпоредба от наредбата - чл.20, ал.2 – ползванията от горските територии на общината са възмездни, като нормата на чл.20,ал.1 от същата наредба регламентира , че ползвания от горските територии на общината са ползването на дървесина и ползването на недървесни горски продукти. Противно на твърдяното от оспорващият прокурор оспорваните разпоредби не противоречат на нормативен акт от по- висока степен. Нормите на чл.113 и чл.111 от Закона за горите, уреждат възмездността на ползването на дървесината. Разпоредбата на чл.117,ал.1 от Закона за горите регламентира ползването на недървесни горски продукти , посочвайки че (Ползването на недървесни горски продукти е добивът на смола, борина, сено, кори, лико, семена, гъби, лечебни и ароматни растения или части от тях, лишеи и мъхове, горски плодове, зеленина, коледни елхи, листников фураж, улов на животни, които не са дивеч, както и разпореждането с тях. Разпоредбата на чл.120,ал.3 от Закона за горите е ясна и недвусмислена, посочвайки , че добивът и разпореждането с недървесни горски продукти от горски територии - общинска собственост, се извършват по начините, определени в ал. 1, след решение на общинския съвет, а ал.чл. 120,ал. от ЗГ уточнява, че - *Ползването на недървесни горски продукти от горските територии - държавна и общинска собственост, по ал. 1, т. 1 и 3 се извършва по реда на Наредбата по чл.95,ал. 1 от закона.* В чл.81 и следващите от Наредба за условията и реда за възлагане на изпълнението на дейности в горските територии държавна и общинска собственост и за ползването на дървесината и недървесните



горски продукти законодателят е регламентирал, че ползванията от горските територии, включително ползването на недървесни горски продукти, са възмездни, като е посочено, че в правомощията на общинските съвети е да вземат разпореждания за ползването на недървесни горски продукти. Регламентирано в чл.119, ал.2 от Закона за горите изключение на безвъзмездно и свободно бране на гъби, горски плодове, лечебни и ароматни растения или части от тях от горските територии, т.е на дейности, осъществявани от физически лица и не представляващи стопанска дейност, не е основание да се приеме, че оспорваната норма от наредбата противоречи на нормативен акт от по-висока степен. Ясна е волята на законодателя ползването на недървесните горски продукти да е възмездно. Само когато ползването е на избраните в закона недървесни горски продукти - бране на гъби, горски плодове, лечебни и ароматни растения или части от тях, и това ползване не може да бъде квалифицирано като стопанска дейност, само тогава такова ползване на горските територии е безвъзмездно. Във всички останали случаи ползването на недървесни горски продукти е възмездно. Ето защо настоящият съдебен състав намира, че атакуваната норма от наредбата – чл.20, ал.2 - не противоречи на нормативен акт от по-висока степен - на разпоредби от Закона за горите и не е незаконосъобразна, поради което оспорването в тази му част е неоснователно и следва да бъде оставено без уважение.

Предмет на оспорване с доводи за незаконосъобразност е и чл.29, ал.4 от Наредба №2, съобразно която - за издаване на разрешение за движение по конкретни пътища/горски пътища и горски територии / собствениците или ползвателите на имоти, внасят по сметка на Общината депозит в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър, използван от пътя по 0,50 лв. и количеството добита дървесина по 0,50 лв. Оспорваната норма от наредбата противоречи на разпоредба от нормативен акт от по-висока степен, какъвто е чл.148 от Закона за горите. Съобразно чл.148 от Закона за горите товарни превозни средства и пътни превозни средства с животинска тяга могат да се движат в горските територии и по горските пътища само във връзка с изпълнение на горскостопански, селскостопански и ловностопански дейности, като обстоятелството, че превозното средство ще се ползва за изпълнение на такива дейности се удостоверява с документ, издаден без заплащане на такса от смета на общината. Следователно нормата на чл.148, ал.2, т.4 от Закона за горите в приложимата ѝ редакция за ползването на горските пътища в общински горски територии не следва да се събира такса. Така формулирана разпоредбата на чл. 29, ал. 4 от Наредба №2 за управление на общинските горски територии, собственост на Община - Етрополе, е в противоречие с чл. 148 ЗГ и с Наредба № 1/2012 г. за контрола и опазване на горските територии приета на основание чл.148, ал.11 от Закона за горите V Условието и редът за движението по горските пътища са регламентирани в Глава трета, раздел I от Наредба № 1/2012 г. Нито в текста от закона, нито в Наредба № 1/2012 г. 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. Както ЗГ, така и Наредба № 1/2012 г. се явяват нормативни актове от по-висок ранг, поради което разпоредбата от приета от Общински съвет – Етрополе в наредба, като противоречаща на същите, се явява незаконосъобразна. Като е регламентирал в оспорваната норма от наредбата събиране на такса за издаване на такова разрешение за движение по конкретни пътища ответникът е приел подзаконова норма в противоречие с нормативен акт от по-висока степен и процесната норма се явява незаконосъобразна и следва да бъде отменена.



Оспорена като незаконосъобразна е и нормата на чл.30,ал.1,т.1 и т. 4 от Наредба №2 за управление на общинските горски територии на територията на Община Етрополе. В посочената норма от наредба е регламентирано ,че се допуска строителство в горски територии, собственост на общината, без промяна на предназначението, при изграждане на следните обекти : т.1 стълбове за въздушни електропроводи ч т.4 подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура.

Настоящият съдебен състав на Административен съд – София област изцяло споделя аргументите на прокурора, че с оглед изменението на Закона за горите , е ясна волята на законодателя,че съществено са ограничени обектите, които могат да бъдат разполагани в горски територии и че след приетите изменения в ЗГ , приети с ДВ бр.83/2018г. и ДВ бр.1/2019г. в горски територии не могат да се разполагат стълбове за въздушни електропроводи, още по малко това да става посредством учредяване на право на строеж,без да е променено предназначението на територията за изграждане на такава техническа инфраструктура..Вече не може по този ред да се учредява право на строеж и за изграждане на подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи,топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи водопроводи и канализации. След като в закона изцяло е променен правният режим за учредяване на право на строеж на такива съоръжения , а и изискванията за промяна предназначението на имотите за изграждане на такива строежи, то в противоречие със закон в атакуваната норма от подзаконов нормативен акт се разрешава нещо, което законът не допуска. Ето защо съдът намира, че действително оспорваната норма – чл.30, ал.1,т.1 и т.4 е материално незаконосъобразна и следва да бъде отменена, със законните последици от това.

При този изход на делото, на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, приложим в настоящото производство във връзка с препращащата норма на чл. 196 от АПК, ОбС-Етрополе следва да бъде осъден да заплати направените деловодни разноски в размер на 20лв. - платена такса за обнародване на оспорването в Държавен вестник, които са съевременно предявени и доказани по размер.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, настоящият състав на Административен съд – София област

РЕШИ:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразни, по протест на прокурор от Софийска окръжна прокуратура , чл.29,ал.4 и чл.30,ал.1,т.1 и т.4 от Наредба за общинските горски територии, собственост на Община – Етрополе, приета с Решение№89 по Протокол№6 от 30.05.2011г. на Общински съвет – Етрополе .

ОТХВЪРЛЯ оспорването досежно незаконосъобразност на нормата на чл.20,ал. 2 от Наредба за общинските горски територии, собственост на Община – Етрополе, приета с Решение№89 по Протокол№6 от 30.05.2011г. на Общински съвет – Етрополе

ОСЪЖДА Община – Етрополе да заплати на Софийска окръжна прокуратура сумата **20лева**, представляваща сторените от прокуратурата разноски в настоящето производство .

Решението подлежи на обжалване и протест в 14дневен срок от съобщаването му пред Върховен административен съд.



След влизането в сила, решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:


ВЕЛИСЛАВА КИПРОВА

ЧЛЕНОВЕ:  ДАНИЕЛА ПЕТРОВА

 МАРИЯНА ЛАЗАРОВА

М.П.

