

РЕШЕНИЕ

№ 171

Велико Търново, 14.06.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Велико Търново, тричленен състав, в открито съдебно заседание на четиринадесети май две хиляди двадесет и първа година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧЕМШИРОВ

ЧЛЕНОВЕ: ДИАНКА ДАБКОВА

КОНСТАНТИН КАЛЧЕВ

при участието на секретаря М.Н.

разгледа докладваното от съдия Дабкова адм. дело № 174/2021 г. по описа на съда. При това, за да се произнесе, съобрази следното:

Производство по реда на чл.179 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс/АПК/, във връзка с чл.45, ал.5 от ЗМСМА - оспорване на общ административен акт/ОАА/.

Делото е образувано по жалба вх. № 1241/23.03.2021г. в АСВТ, подадена от кмета на Община Лясковец против **Решение № 233/ 25.02.2021г. на Общински съвет Лясковец**, с което е изменено Решение № 172/ 29.10.2020 г. на същия общ. съвет.

Жалбоподателят твърди, че в оспореното Решение на ОбС Лясковец не са посочени фактическите основания, които са причина за изменението на вече прието и влязло в сила предходно решение на ОбС по същия въпрос. Това определя като неспазване на изискването за форма на ОАА по чл.59, ал.2, т.4 от АПК, във вр. с чл.74 от с.к. Определя оспореното Решение като изменение на съдържанието на Решение № 172/29.10.2020г. Последното е влязло в законна сила към този момент и нито от вносителя, нито от ОбС е посочено, че се касае за възобновяване на производството и на какво основание. Нормата на чл.99 от АПК сочи изрично и изчерпателно предпоставките за това, а такива в случая не са налице. Освен това, различните основания нормата на чл.102 от АПК предвижда различни срокове. Оспорващият излага и подробни съображения за противоречие на Решението на ОбС с материалния закон. При това счита, че единствено регистрирани земеделски стопани имат право да извършват търговия с произведената от тях земеделска продукция. За този извод се позовава на чл.55 от ЗСБТ и чл.10а от ЗПЗП както и нормата на чл.6, ал.2, т.4 от Наредба №3/29.01.1999г. за създаване и поддържане на регистър на земеделските стопани. Кметът на общината възразява и срещу изменението, което допуска на пазара в с. Джулюница да се търгуват дрехи втора употреба. Съображенията му са, че относно този вид стоки има строга законова регламентация, която изисква почистване и дезинфекция на дрехите преди предлагането им за продажба. Счита, че тези забрани и изисквания, разписани в Наредба № 27/16.08.2005г. следва поне да се посочат в Правилата за повеждане на пазар, т.к. иде реч за стоки с висок здравен риск. По тези съображения жалбоподателят моли за отмяна на Решение № 233/25.02.2021 г. на Общински съвет Лясковец като излага аргументи, че същото е незаконосъобразно

поради липсата на мотиви, допуснати съществени нарушения на процесуални правила при приемането му и противоречие с материалноправни разпоредби.

В жалбата е включено и *Искане за спиране* на оспореното Решение № 233/25.03.2021 г. на Общински съвет Лясковец. Същото бе уважено отчасти с Определение № 108/25.03.2021г., постановено по АД № 174/2021г. на АСВТ, влязло в сила на 05.04.2021г. като неоспорено от страните. Изпълнението на оспорения ОАА бе спряно в частта, свързана с т.2 от Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец, касаеща предлагането на пазара на дрехи втора употреба.

В о.с.з. оспорващият се представлява от упълномощения юрисконсулт, който поддържа жалбата и пледира същата да бъде уважена по съображенията, изложени в нея и представена писмена защита, в дадения срок. Не претендира разности.

Ответникът – Общински съвет гр. Лясковец не изпраща представител и не ангажира становище.

Окръжна прокуратура- В. Търново уведомена за делото не встъпва в процеса.

На основание чл.181 от АПК е извършено обнародване на оспорването в ДВ, но в сроковете и по реда на чл.182 от АПК не са встъпили други страни, нито са се присъединили към оспорването.

С оспореното Решение №233/25.02.2021г. са приети изменения на предходно решение на Общинския съвет с №172/29.10.2020г., касаещо разрешението и организацията на пазар в с. Джулюница, община Лясковец. От съдържанието на Решението и правните му последици е видно, че същото има еднократно правно действие и засяга неопределен брой лица. Доколкото това са белезите на общ административен акт по смисъла на чл.65 от АПК, то оспорването му пред съд се осъществява по правилата на чл.179 и сл. от АПК, във връзка с чл.45, ал.5 от ЗМСМА. Последната разпоредба закрепва правомощието на кмета на съответната община да оспори пред съда като незаконосъобразни актове на общинския съвет, действайки в обществен интерес. Процесуална легитимация да оспорват решенията на общински съвет законодателят е предоставил на областния управител и кмета, поради което е презюмиран правният интерес от заявеното оспорване от настоящия жалбоподател. Жалбата е депозирана в 14-дневния срок по чл.179 от АПК, т.к. е съобщено на 09.03.2021г.

АСВТ се явява родово и местно компетентния да разглед спора съд, на основание чл.45, ал.5 от ЗМСМА, във вр. с ал.12 на с.р. и чл.133, ал.3 от АПК. Тъй като е съдът по седалището на органа, издал оспорения акт. Съдебният състав е тричленен на основание чл.182а от АПК.

Предвид изложените обстоятелства съдът прие жалбата за редовна и допустима. Разгледана по същество същата е **ОСНОВАТЕЛНА** поради следното:

Между представените с административната преписка писмени доказателства няма оспорени от страните. Съдът съобрази и тези, публично достъпни в официалния сайт на Община Лясковец – www.lyaskovets.bg., в т.ч. Правилника за дейността на ОбС Лясковец. С Определение №108/25.03.2021г. съдът е обявил на страните за няколко общоизвестни факти, които на основание чл.155 от ГПК не се нуждаят от доказване/вж. стр.3-4 и 7 от същото/. Като прецени тези доказателствени средства поотделно и в тяхната взаимна връзка, съдът прие за установено следното по фактите:

1. На 29.10.2020г. Общински съвет Лясковец приема Решение № 172, обективирано в Протокол №21 от същата дата, с което санкционира провеждането на пазар в с. Джулюница като определя условията за това, разписани в четири раздела.

Първият от тях в шест точки определя мястото и времето на провеждане на пазара, вида на предлаганите стоки, лицата, които имат право да предлагат стоки и условията, при които става това, както и са записани ограничения в предлагането на стоки. В раздел четвърти ОбС възлага на кмета на Община Лясковец да разработи и утвърди правила за провеждане на пазара в с. Джулюница. След проведени дебати предложението внесено от кмета на общината е гласувано, във вида, в който е предложено. Решението е прието с 15 гласа „за” и един въздържал се от общо присъствали на заседанието 16 общински съветници.

2. Не се оспорва от страните и няма доказателства Решение № 172/29.10.2020г. на ОбС да е било оспорено пред съда. Също и това, че е обявено на интернет страницата на Общината. Започнало е изпълнението на пункт 4-ти от същото като на 11.02.2021г. на официалната интернет страница на Община Лясковец е публикуван проектът на Правила за провеждане на пазар в с.Джулюница, общ. Лясковец., съгласно чл.66 от АПК. В месечния срок не са постъпили предложения и становища от заинтересованите лица. Поради това със Заповед №642/16.03.2021г. кметът на общината утвърждава същите и биват обявени на сайта на Общината, ведно със Заповедта.

3. Междувременно с вх. № 62/22.02.2021г. Т.Д.Т., в качеството си на общински съветник/от ПП „Земеделски съюз „Александър Стамболийски““/, внася предложение за изменение на Решение № 172/29.10.2021г. Същото е разгледано на заседание на ПК „Инфраструктура, благоустройство, околна среда, ред, законност, безопасност на движението”, проведено на 22.02.2021г. Получило е 4 гласа „за”и трима „въздържал се”. Включено е в дневния ред на заседанието на ОбС на 25 февруари 2021г. Гласувано е във вида, в който е предложено от вносителя, въпреки дебатите, с 10 гласа „за” и 6 „против” – Решение № 233 на ОбС Лясковец по Протокол №29 от заседание на 25.02.2021г.

3.1. Мотивите на предложеното изменение на първоначално приетото Решение № 172 са видни от Предложение с вх. № 62/22.02.2021г. Същите се свеждат до това, че регистрацията като ЗП е доброволен акт, а не задължителна и не следва да се ограничават правата на нерегистрираните ЗП да реализират продукцията си на този пазар, защото това е дискриминация. Дрехите втора употреба общинският съветник пък определя като необходимост за обедняващото население, защото намира, че са с качество по-добро от тези, внос от Турция или Китай.

4. Видно от съдържание на оспореното Решение №233/25.02.2021г., промяната, въведена в първоначалното Решение №172 се състои в следното:

4.1. между лицата по т.4 от Решение № 172, които могат да предлагат стоки на пазара вече попадат и **нерегистрираните** земеделски производители;

4.2. с промяната в т.6 на Решение № 172 е отпаднало ограничението да се предлагат на пазара **дрехи втора употреба**.

5. На 09.03.2021г. на кмета на Община Лясковец е изпратено Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец. Упражнявайки правомощието си по чл.45, ал.5 от ЗМСМА, кметът на общината депозира жалба пред АСВТ, по която е образувано настоящото дело.

При така установеното от фактическа страна, съдът формира следните правни изводи:

Относно приложимото право на ЕС:

Нормата на чл.38 от Договора за функционирането на Европейския съюз

предвижда прилагането на обща селско стопанска политика в рамките на Съюза. Нейните цели са разписани в чл.39 от Договора. За постигане на така поставените цели, нормата на чл.40 от ДФЕС постановява създаването на обща организация на селскостопанските пазари. Тези обстоятелства разкриват фактическа привръзка на процесния случай с правото на ЕС, т.к. става въпрос за организацията на общински пазар, на който ще се предлагат пресни плодове и зеленчуци и друга непреработена селскостопанска продукция. По отношение на качеството на същата и нейната безопасност като храна в рамките на съюза е разработена обща система от мерки за контрол за безопасност и стандарти за качество. Поставени са и изисквания към опазване на околната среда при производството на селскостопански продукти и защита на потребителите при реализацията им.

В тази връзка относимото, приложимо по време вторично право на ЕС за процесния период са: Регламент № 1308/2013г. на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013г. за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти/и за отмяна на Регламент № 1234/2007/; Регламент ЕО №852/2004 относно хигиената на храните; Регламент ЕО №1924/2006 относно хранителни и здравни претенции към храните; Регламент ЕС № 1169/2011 за предоставяне на информация за храните на потребителите; Регламент/ЕС/2018/848 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018г. за биологичното производство и етикетването на биологични продукти/и за отмяна на Регламент №834/2007/; Регламент /ЕО/ № 178/2002 за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните. Регламент (ЕС) № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни. Както и други, вклч. делегирани регламенти или такива за изпълнение на някои от визираните.

Във връзка с горното следва да се посочи, че съгласно чл. 288, §2 от ДФЕС, Регламентът е акт с общо приложение. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки. При това, гражданите на ДЧ могат пряко да черпят права от Регламента. А на основание чл.15, ал.2 от ЗНА, ако нормативен акт от националното право противоречи на регламент на ЕС, прилага се регламентът.

Относно националните правни норми:

В съответната приложима по време редакция на: ЗАКОН за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз/обн. ДВ бр.96 от 28.11.2006г., в сила от 01.01.2007г./; ЗАКОН за храните/обн. ДВ бр.52 от 09.06.2020г., в сила от същата дата/; ЗАКОН за управление на агрохранителната верига/обн. ДВ бр.51 от 05.06.2020г., в сила от 20.06.2020г./; Закон за защита на потребителите/обн. ДВ бр.99 от 2005г., в сила от 10.06.2006г./; Закон за стоковите борси и тържищата/обн. ДВ бр.93 от 1996г./; Закон за подпомагане на земеделските производители/обн. ДВ бр.58 от 1998г./; НАРЕДБА № 16 от 28.05.2010 г. за изискванията за качество и контрол за съответствие на пресни плодове и зеленчуци, изд. от МЗХ/обн. ДВ бр.43 от 2010г., в сила от 08.06.2010г./.

Приложим процесуален закон при издаване и обжалване на процесния ОАА е Административнопроцесуалният кодекс/обн. ДВ бр.30 от 2006г., в сила от 12.07.2006г./.

Съгласно чл.184 от АПК, за неуредените въпроси в Раздел II „Оспорване на общи административни актове ” се прилагат разпоредбите за оспорване на

индивидуални административни актове. В тази връзка, по силата на чл.168 от АПК, съдът следва да извърши служебна проверка на оспорения ОАА на всички основания по чл.146 от АПК. Дали е постановен от компетентен орган, в предвидената форма. Допуснато ли е съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Противроче ли на материално правни разпоредби. Съответства ли на целта на закона. В този ред на мисли като изпълни посочения алгоритъм за проверка, съдебният състав прие следното от правна страна:

1. Оспореното Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец е прието на правно основание чл.21, ал.1, т.23 от ЗМСМА, т.е. при упражняване на правомощието на ОбС да разрешава други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. В случая Общината действа в качеството на организатор на пазара по ЗСБТ. Решение №233 е прието на редовно заседание на ОбС при наличен кворум и мнозинство, с явно гласуване, съгласно Правилника за дейността на ОбС/вж. чл.56, ал.1 от Правилника, във връзка с чл.27, ал.2 и 3 от ЗМСМА/. От общо 17 общински съветници са присъствали и гласували 16 – 15 „за” и 1 „въздържал се”. Доколкото се отнася до изменение на предходно решение на ОбС, то съгласно чл.99 от АПК, органът, който е издал акта има правомощието да инициира изменението му. Във връзка с изложеното съдът прие, че оспореното Решение №233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец е валиден ОАА, издаден от компетентен АО.

2. Както проведените дебати, така и резултата от гласуването са отразени в Протокола от заседанието, поради което писмената форма за издаване на акта е спазена. Съдът установи, че в самото оспорено Решение не са отразени фактически и правни основания за постановяването му. Но очевидно мотивите на вносителя на предложението са споделени от др. общински съветници и следва да се считата за мотиви на самия акт, както и подкрепящите мнения от проведените дебати, отразени в Протокола от заседанието. Те са свързани със свободата на търговската инициатива и намерението да се даде достъп до пазара на местни производители на зеленчуци, които не са регистрирани земеделски производители. Аналогични съображения за избягване на дискриминация и свобода на търговията в демократичните общества са посочени и относно търговията с дрехи втора употреба на пазара. Дори да допуснем, че именно тези чисто политически съображения са конкретните фактически основания за съдържанието на изменението, то същите не сочат причините за самото изменение. И при всички случаи не са обвързани с конкретни правни основания, т.е. основанието на органа да упражни компетентност не е подведено под правна норма, която му предоставя такова правомощие. Произнасянето, видно от отразяването му в Протокола, не е в хипотезата на възобновяване на производството по чл.99 от АПК, нито на преразглеждане по чл.91 от АПК. Доколкото в съдържателно отношение се касае за изменение на постановеното решение №172, то съдът приема, че Решение №233/25.02.2021г. е ОАА, който в нарушение на чл.59, ал.2, т.4 от АПК, във вр. с чл.74 от АПК е немотивиран. Лишен е изцяло от правни основания, а посочените фактически не са конкретизирани. Очертава се наличие на нарушение по смисъла на чл.146, т.2 от АПК – неспазване на установената форма, което е самостоятелно основание за отмяна на оспорения ОАА.

3. Съдът намери за основателно оплакването на оспорващия, че при издаване на обжалвания ОАА са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Безспорно се установи, че оспореното

Решение № 233/25.02.2021 г. на ОбС Лясковец е изменение в съдържателно отношение на *влязлото в законна сила* и подлежащо на изпълнение Решение № 172/29.10.2020 г. относно провеждане на пазар в с. Джулюница, общ. Лясковец. Променени са два елемента, като са допуснати на пазара нови субекти – нерегистрирани земеделски производители и нови обекти/стоки – дрехи втора употреба, които преди това са били изрично изключени. Няма съмнение, че това поражда нови правни последици, различни от постановените с първоначалното Решение №172 на ОбС. Такова изменение на влязъл в сила АА е възможно като законосъобразно само при възобновяване на производството по издаване на АА по Глава седма от АПК. Възобновяването на едно административно производство представлява извънреден контролен способ. Веднъж станал окончателен, административният акт не може да бъде оттеглен, отменен или видоизменяван произволно от неговия автор. Това може да стане само при изрично посочените от правната норма на чл.99 от АПК случаи и по предвидения ред. Възобновяването засяга стабилността на разрешения с административния акт материалноправен въпрос, предмет на приключилото производство и на издадения акт, поради което законодателят е въвел лимитативно изброени предпоставки и основания за провеждане на това производство. Само когато визираните в закона предпоставки са налице, органът може да възобнови приключилото административно производство, да преодолее формалната законна сила на вече издадения акт и да се произнесе отново по вече решения от него въпрос. В съдебната практика са известни случаи, в които нарушение като настоящото е интерпретирано като липса на времева компетентност.

Съгласно чл.100 от АПК, в случаите по чл.99, т.1 от АПК инициативата за изменението е на АО и то в 3-месечен срок от влизане в сила на ОАА. Но нито вносителят, нито някой от др. общински съветници е твърдял, че при гласуването на първоначално приетото Решение №172 е нарушено съществено някое от изискванията за законосъобразността му. Гласуването е проведено в рамките на 3-месечния срок по чл.102 от АПК., т.к. ОАА е влязъл в сила на 30.11.2021г./месечен по чл.179 от АПК/. Но ОбС не е посочил коя от хипотезите на чл.99 от АПК счита, че е налице. Това прави невъзможен съдебният контрол за законосъобразност. Защото АО трябва да посочи в коя хипотеза е възобновил производството, за да провери съдът осъществили ли са се твърденията от същия факти и дали те са посочени като предпоставки по чл.99 от АПК за възобновяване на производството. Съдът не може да направи този избор вместо ОбС.

Не са представени доказателства за неправилност на Решение №172 към момента на неговото издаване, т.е. ОбС не е обосновал наличието на предпоставки, които да му предоставят материалната компетентност като издател на ОАА последващо да го измени. Но доколкото като издател на акта по принцип ОбС е сред тези, които имат инициативата за това и материална компетентност, то съдът не намира основание за прогласяване нищожността на акта. От друга страна, едностранното пререшаване на въпрос, решен с влязъл в сила административен акт засяга по недопустим начин правния оборот и е основание за отмяна на Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС - изменителния акт, съгласно чл.146, т.3 от АПК. Процесуалното нарушение в конкретния случай се определя като съществено, доколкото се касае за извънреден способ при изчерпателно посочени предпоставки, които не са доказани.

4.Относно материалната законосъобразност на оспорения ОАА:

В случая Общината действа в качеството на организатор на пазара на производителите, съобразно чл.52а от ЗСБТ, вр. с чл.3а от с.з. Тоест, подлежи на регистрация при държавната Комисия за стоковите борси и тържищата, съгласно чл.8, ал.1, т.3 от ЗСБТ, вр. с чл.4 от закона. С отмяната през 2006г. на разпоредбата на чл.53 от ЗСБТ същият закон в своята пълнота се прилага и по отношение на общинските пазари, пазарите на производителите, местните панаири и седмичните пазари, на които се извършва търговия на дребно, т.е. те вече не са изключение от посочените изисквания. При това, самият пазар следва да е регистриран в ОДБХ съобразно Закона за храните като обект за производство, преработка и/или дистрибуция на храни. Поради общата организация на пазарите на ЕС, то понятието „храна” има смисъла по чл.2 от регламент ЕО № 178/2002г. Доколкото изначално с Решение №172/29.10.2020г. на ОбС са изключени храните от животински произход, то изискванията относно тях не се обсъждат в настоящото, а само предлагането на непреработена земеделска продукция, за консумация от хората, в частност плодове и зеленчуци. Няма съмнение, че предлаганите на пазара плодове и зеленчуци, независимо от произхода им следва да покриват на изискването на чл.4 от ЗА, а именно: храната трябва да е годна за консумация от хора по отношение на нейните физични, химични, радиологични и микробиологични качества и състав, както и да не представлява опасност за човешкото здраве. Съгласно чл.23, ал.2 от ЗХ, национален компетентен орган за регистрация за целите на Регламент ЕО № 852/2004г./относно хигиената на храните/ е директорът на Областна дирекция по безопасност на храните, по местонахождението на обекта за дистрибуция на храни в случая – ОДБХ гр. Велико Търново.

От горното следва извод, че Община Лясковец не е контролен орган за спазване на посочените съответствия с ЕП и изискванията за безопасност и контрол. Безспорно официален контролен орган е Българската агенция по безопасност на храните, съгласно чл.109 от ЗХ. Но в качеството си на организатор на пазар, на който се предлагат пресни плодове и зеленчуци, общината има задължения и отговорности, видни от нормите на посочените ЗСБТ и ЗХ. Така в административна наказателните разпоредби на двата посочени закона има такива, за които на Общината може да се търси административнонаказателна отговорност в качеството ѝ на оператор. Например чл.128, ал.1, т.3 и т.4 от ЗХ – извършване на дейност, която не е вписана в Регистъра на ОДБХ и др., или чл.65 от ЗСБТ, който предвижда отговорност за нарушение на чл.55, ал.2 от ЗСБТ, който изисква само регистрирани земеделски производители да извършват сделки на **територията на пазара**. Казано обобщено организаторът на пазара носи отговорност не само за опазване на обществения ред и околната среда, но и безопасността на храните, предлагани на същия. Поради това, съдът намира, че доколкото Общината носи отговорност, то има правото да посочи кои точно субекти ще допусне да търгуват именно на територията на пазара и това не съставлява нарушение на свободната стопанска конкуренция, нито дискриминация на местните производители. Защото вторичното Европейско право, което визирахме по-горе е конструирано така, че малките местни производители на зеленчуци и плодове/които визира общ. съветник Тодоров/ да могат да продават собствена продукция само на мястото на производство, съгласно чл.3б, т.3 от ЗСБТ, което е изключение от общата идея на ЗСБТ.

Въпросът за насърчаване на местно селско стопанство и директните продажби е заложен като политика, видно от нормата на чл. 55 от Регламент ЕС № 1151/2012, който предвижда Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета по

въпроса за етикетирането на местното селско стопанство и **директните продажби**, която да помага на *производителите да предлагат своите продукти на местния пазар*. Този доклад е насочен към способността на земеделския стопанин да добавя стойност към продуктите си чрез новия етикет и следва да взема предвид други критерии, като например възможностите за намаляване на емисиите на въглероден диоксид и отпадъците посредством *къси вериги на производство и разпространение*. В тази връзка следва да се тълкува и насърчителната норма на чл. 10а. от ЗПЗП, която предписва общинските съвети да предоставят при условия и по ред, определени от тях, не по-малко от 50 на сто от търговската площ на общинските пазари, предназначени за продажба на земеделски продукти, за ползване от регистрирани земеделски стопани, организации на производители, асоциации на организации на производители и групи производители при продажба на произведена от тях земеделска продукция. Проява на тези политики на ЕС са и нормите на чл.35 и сл. от ЗПООПЗП за промоция на земеделски и хранителни продукти.

Действително изследването на приложимото право от настоящия съдебен състав не установи изрична забрана производителите на плодове и зеленчуци да продават пряко произведената от тях земеделска продукция. Обстоятелство, което съответства на свободата на стопанската инициатива по чл.19 КРБ и основните свободи на ЕС на свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали. Това е мярка както в подкрепа на производителите, така и на потребителите и цели опазване на околната среда. Но доколкото иде реч за къси вериги на доставки, то с това се ограничава риска за хранителната верига без да се утежнява прекомерно самият производител. А допълнителната защита и минимизиране на риска се получава като нерегистрираните производители могат да предлагат продукцията само на място в самото стопанство. Така в Регламент за изпълнение № 543/2011 на Комисията в чл.4, §1, т.“б“ изрично е записано , че освободени от прилагането на пазарните стандарти са продуктите, предлагани на потребителите за тяхно лично ползване в самото стопанство на производителя. Става въпрос за дерогация на изискванията на член 113а, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1234/2007. Това изключение е закрепено в чл.3б, т.3 от ЗСБТ, който допуска като изключение търговия извън пазара при *продажби на собствена продукция от мястото на производството*, директна продажба. При това без да се интересува от това дали производителя на земеделска продукция е регистриран земеделски производител по ЗПЗП. Тогава изискванията по чл.40, ал.2 от Закона за общата организация на пазарите по отношение на предлагането на пресни плодове и зеленчуци не са приложими. Но когато иде реч за продажба на организиран пазар, то чл.55, ал.2 от ЗСБТ ограничава субектите, които могат да продават стоки/земеделска продукция/ на пазара само до регистрираните земеделски производители.

Нормата на чл.3 от Регламент ЕО №178/2002 дава легална дефиниция, в т.17. на „първично производство“ означава производството, отглеждането на първични продукти, включително събиране на реколта, доене и животновъдство на стопански начала преди клане. То включва също лов и риболов и събиране на диви растения; т.18. „краен потребител“ означава последният потребител на даден хранителен продукт, който няма да използва храната като част от операция или дейност на предприятие за производство на храни.

В този ред на мисли следва да отбележим, че нормата на чл.10 от ЗХ също изключва първичното производство от този строг предварителен контрол. Тоест националните правни норми/ЗПООПЗП, ЗХ и ЗСБТ/ са синхронизирани с тези на

Европейското право. Не е налице противоречие и не се налага да бъде изчаквано приемането на Наредба, която да постави изричната забрана, защото въпросът е уреден за ЕС в цялост. Изводът, който се налага, че свободата да търгуваш, не е абсолютна. Ако искаш да търгуваш на пазар, т.е. да разшириш хранителната верига следва да подходиш като системен оператор и да се регистрираш по ЗПЗП и ОДБХ. Това произтича от самото право на ЕС, което е пряко приложимо за държавите членки поради общата организация на пазарите на земеделски продукти. Ако ОбС Лясковец иска да води друга политика и да даде възможност на стоки от нерегистрирани местни ЗП да стигнат до пазара в с. Джулюница, може да го постигне в хипотезата на чл.55, ал.3 от ЗСБТ, който гласи, че когато земеделски стопанин няма регистрация по Търговския закон, по Закона за кооперациите или по Закона за подпомагане на земеделските производители сделките по ал. 1 могат да се извършват от субектите по ал. 2 или **от организатора на пазара** на производителите по реда на чл. 52а, ал. 3 на цена, определена от производителя. Разпоредбата на чл.52а, ал. 3 предвижда, че организаторът на пазара на производителите може да извършва продажби на стоки от свое име и за сметка на конкретен земеделски производител по ред, определен с правилника за организацията, дейността и охраната на пазара.

Във връзка с горните мотиви съдът прие за основателно оплакването в жалбата за противоречие на оспореното Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец, по т.1 от същото, свързана с допускане на нерегистрирани ЗП до пазара като противоречащо на приложимото по време и място материално право. Това е основание за отмяна по чл.146, т.4 от АПК.

За пълнота на изложението следва да припомним позицията на състава, с които не прие основанията, поради които бе атакувано това изменение, а именно:

Кметът на общината счита, че възможността на пазара да предлагат стоки производители на земеделска продукция, които не са регистрирани като земеделски производители по предвидения ред ще доведе до нарушение на Закона за счетоводството и правата на потребителите. Защото тези производители не са задължени да отчитат продажбите си чрез фискални устройства, поради което потребителят няма да може да упражни правото си на рекламация.

Съставът смята и понастоящем, че причината да не бъдат допуснати до организирания пазар нерегистрираните ЗП не са възможната увреда на интересите на фиска и правата на потребителите поради следните съображения:

“Земеделски производители” по смисъла на §1, т.1 от ДР на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) са физически и юридически лица, които произвеждат непреработена и/или преработена растителна и/или животинска продукция.

В Закона за данъците върху доходите на физическите лица, чл.29, ал.1, т.2 е предвиден ред за облагане на доходи от дейността на физическите лица за производство на преработени или непреработени продукти от селско стопанство (включително от продажба на произведена декоративна растителност), от горско стопанство (включително от събиране на диворастващи билки, гъби и плодове), от ловно стопанство и от рибно стопанство, като придобитите доходи се намалят с 40 на сто разходи за дейността. В същата норма в т.1, е предвиден отделен ред за облагане на лицата, когато са регистрирани земеделски стопани за придобитите от тях доходи от непреработена продукция от селско стопанство. Следователно, в данъчния закон нормативно са обхванати доходите и на двете категории физически лица, регистрирани

и нерегистрирани като земеделски стопани.

В Наредба №3/1999 г. за създаване и поддържане на регистър на земеделските стопани подробно са уредени условията за регистрация на лицата. Няма нормативно задължение всяко лице производител на селскостопански продукти да извърши регистрация съгласно тази Наредба. Но регистрираните ЗП се възползват от група привилегии, посочени в чл.6 от същата Наредба №3/1999г.

В чл.2 от Търговския закон са посочени определени категории физически лица, които не се смятат за търговци. Сред тях са физическите лица, занимаващи се със селскостопанска дейност. Предвид цитираната разпоредба, физическо лице, произвеждащо продукти от селско стопанство, не е задължено да извършва тази дейност в качеството си на юридическо лице или едноличен търговец.

Всяко лице, осъществяващо професионална, търговска, земеделска и др. дейност, което реализира доход, следва да отчита същия с документи и по определен ред, уредени съгласно действащото законодателство. Редът и начинът за издаване на фискални касови бележки и за установяване на дистанционна връзка с НАП са определени с Наредба №Н-18 на Министерство на финансите от 13.12.2006 г. за регистриране и отчитане чрез фискални устройства на продажби в търговските обекти, изискванията към софтуерите за управлението им и изискванията към лицата, които извършват продажби чрез електронен магазин. В чл.4 и чл.5 от Наредба №Н-18 са изброени дейностите, респективно лицата, освободени от задължението за документирание на продажбите си чрез фискални касови бележки от фискално устройство. Така съгласно чл.4, т.2 от Наредба №Н-18 не съществува задължение за регистриране чрез ФУ на продажби на собствена и непреработена селскостопанска продукция от физически лица, които не са търговци по смисъла на Търговския закон, с изключение на продажби във или от търговски обекти в лицензираните стокови борси, тържища или пазар на производители по смисъла на Закона за стоковите борси и тържищата или закрити помещения, като магазин, склад или други подобни. Лицата, които не са задължени да отчитат продажбите си чрез ФУ, за отчитане на придобитите доходи следва да издават документ с реквизитите на първичен счетоводен документ съгласно Закона за счетоводството, като вписват номер и дата на документа, стойност, количество и вид на стоката/услугата, лицето получило стоката/услугата и др. Това може да бъде - разписка, приходен ордер, протокол за предаване и изкупуване и др. (чл.9, ал.2 от ЗДДФЛ). Вино е от тази уредба, че съгласно данъчното законодателство не е налице пречка физическо лице, произвеждащо преработена и непреработена селскостопанска продукция, да отчита и декларира доходите, придобити от продажбата на същата. В този ред на мисли предполагаемото увреждане на интересите на фиска и потребителите, твърдяно от оспорващия, не е свързано с възможността, която предоставя т.1 от оспореното Решение № 233/25.02.2021г. на ОбСт Лясковец на пазара да търгуват и нерегистрирани земеделски производители. Същата е хипотетична и се свързва с девиантно поведение на производителя-търговец, който предлага селскостопанската си продукция, без да спазва правилата, а не е пряк резултат от предлагането ѝ на пазара, т.е. от самия ОАА. За тези нарушения правомощия да следят, предотвратяват и санкционират имат съответните държавни органи.

Във връзка с горното следва да се отбележи, че защитата на потребителя от действията на регистрираните търговци се реализира по реда на специалния ЗЗП/вж. чл.69 от ЗЗП/, а от нерегистрираните за непозволено увреждане по ЗЗД.

Поради изложените аргументи, макар и по съображения различни от тези,

изложени в жалбата, съдът прие наличие на основание за отмяна в тази част на ОАА, която допуска нерегистрирани ЗП до пазара, поради портиворечие с правото на ЕС и националната нормативна уредба по въпроса.

По отношение на изменението, обективирано в т.2 на оспореното Решение №233/25.02.2021г. на ОбС, жалбоподателят счита, че предлагането на дрехи втора употреба на този пазар ще бъде без да се спазват здравните изисквания по Наредба № 27/16.08.2005г., което ще доведе до риск за здравето на гражданите.

Настоящият състав на съда сподели това виждане на оспорващия, доколкото самото Решение №233 на ОбС и утвърдените Правила за провеждане на пазара не са в синхрон помежду си и не обявяват по подходящ начин здравните рискове, въведените забрани и възложените задължения за обработка на дрехите преди продажбата им.

Легална дефиниция на юридическия термин е дадена в §1 от ДР на Наредба №27/16.08.2005г. за здравните изисквания към дрехите втора употреба. По смисъла на тази наредба "дрехи втора употреба" са употребявани облекла, в това число обувки, както и одеяла, килими, кувертюри, пердета, завеси, покривки, спално бельо и хавлиени кърпи, които са годни за по-нататъшна употреба и които след допълнителна обработка могат да се използват по предназначението, за което са създадени. Според Закона за здравето/вж. §1, т.10, б „д” от ДР на ЗЗ/ обаче, дрехите втора употреба са „стоки със значение за здравето на човека”, защото при неправилен подход към тяхното предлагане могат да принесат вместо ползи вреди за здравето на хората като източник на зараза или др. здравни причини. В тази връзка с нормата на чл.1, ал.3 от Наредба №27/2005г. е забранено пускането на пазара, включително като хуманитарна помощ или с благотворителна цел, на лично бельо и бански костюми втора употреба, на дрехи втора употреба за деца до едногодишна възраст и на обувки втора употреба за деца до 34 номер включително. Разпоредбите на чл.4 от същата Наредба изискват дрехите втора употреба да се предлагат на потребителя изчистени и дезинфекцирани. Според чл.5, ал.1, дрехите втора употреба, които се пускат на пазара, включително като хуманитарна помощ или с благотворителна цел, се придружават от документ, удостоверяващ, че им е извършена дезинфекция по термодезинфекционен, химиотермодезинфекционен метод или с биоцид, като се посочва методът на дезинфекция. При обработка по химиотермодезинфекционен метод или с биоцид се посочва и видът на използвания биоцид. Документът за това обстоятелство се издава от физическото или юридическото лице, извършило дезинфекцията.

Видно е, че подходът на законодателя е такъв, че презюмира наличието на здравен риск и високата вероятност от настъпване на увреди, свързани с човешкото здраве и живот при търговията с дрехи втора употреба. Науката и човешкият опит потвърждават това, което е възприел законодателят. Поради това ОбС следва да подходи отговорно като обяви на гражданите съществуващия здравен риск при продажбата на дрехи втора употреба и посочи изрично препратка към въведените забрани и строгите правила за дезинфекция според посочената Наредба № 27/16.08.2005г. За да разпорежи продажбата единствено на дрехи втора употреба, които отговарят на здравните изисквания, определени в Наредба №27/16.08.2005г. за здравните изисквания към дрехите втора употреба, издадена от МЗ. Контролиращ орган е съответната Регионална здравна инспекция, съгласно §3 от ЗР на Наредбата, но важи казаното по-горе за отговорността на Община Лясковец като организатор на пазара в с. Джулюница. Общинският съвет не може да преурежда вече уредени от нормативен акт обществени отношения, нито следва да игнорира законови забрани.

Ако волята на народните представители действително е тази да се предлагат дрехи втора употреба, то следва да се съобрази посочената нормативна уредба и да се съобразят с нея правилата за организация на пазара и да се изгради система за контрол по този пункт/документален и/или друг./. В този ред на мисли съдът прие , в тази му част оспореното Решение №233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец не е съобразено с материалния закон.

В заключение следва да се посочи, че общоизвестен за региона е фактът, че такъв нерегламентиран пазар в с. Джулюница се е провеждал и във времето преди Общината да вземе решение да го регулира. Очевидно инициативата на гражданите и търговците се нуждае от това, т.к. поставя въпроси, свързани с опазването на общественото здраве, на хигиената на стоките и околната среда, опазването на обществения ред и др. Но управлението на здравните и други рискове следва да бъде сторено по адекватен на законодателството начин от организатора на пазара – Община Лясковец, за което Общинският съвет Лясковец следва да съдейства като загърби тясно политическите пристрастия. Във връзка с това, приетото Решение №233/25.02.2021г. за изменение на предходното с №172/29.10.2020г. на ОбС Лясковец не съответства и на целта на закона. Основание за отмяна по чл.146, т.5 от АПК.

По изложените мотиви настоящият тричленен съдебен състав формира решаващ правен извод за основателност на подадената жалба, т.к. оспореното Решение № 233/25.02.2021г. на ОбС Лясковец е незаконосъобразен общ административен акт. Следва да бъде отменен в цялост, тъй като е постановено при съществено нарушение на процесуални правила, противоречие с нормите на материалния закон и не съответства на целта на същия.

Разноски не се поискани, поради което не се присъждат.

Воден от горното и на основание [чл. 172](#), [ал.2](#), предл. второ от АПК, във вр. с чл.184 и 182а от АПК, съдът в посочения състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на кмета на Община Лясковец Решение № 233 по протокол №29 от заседание, проведено на 25.02.2021г. на Общински съвет Лясковец, с което са променени т.4 и т.6 от Решение № 172/29.10.2020г. на същия ОбС, изцяло.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните. Жалбата се подава чрез АСВТ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: