



ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – ДОБРИЧ

гр. Добрич - 9300, ул. "Д-р К. Стоилов" № 7,
тел.: 058/605528, факс: 058/600496, e-mail: op_dobrich@prb.bg

Изх. №60/2019 г.

Дата: 06.02.2019 г.

До
Административен съд
гр. Добрич

П Р О Т Е С Т **по чл.186, ал.ІІ във вр. с чл.185 от АПК**

от

Милена Атанасова Любенова,
прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич

Уважаеми Административни Съдии,

При проверка по реда на надзора за законност по преписка № 60/2019 г. по описа на Окръжна прокуратура гр. Добрич, която е била образувана на 28.01.2019 г. по повод получена в същата прокуратура резолюция от 24.01.2019 г. от Върховна административна прокуратура по тяхна преписка № 127/2019 г. – ІІ, е било установено, че в **Наредба № 18 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Крушари, приета с Решение № 11/114 от Протокол № 11 от 30.09.2008 г. на Общински съвет с. Крушари, изменена с Протокол № 12/30.10.2008 г., се съдържат разпоредби – чл.50, ал.ІІІ и чл.51, ал.ІІ, т.2 и т.3 от Наредбата, които се намират в противоречие с разпоредби, представляващи нормативни разрешения от по-висок ранг.**

Наредбата е приета с решение на Общински съвет с. Крушари в съответствие със законодателната делегация на чл.62, ал.Х от Закона за устройство на територията /ЗУТ/. По естеството си е нормативен административен акт по определението на чл.75, ал.І от АПК, защото съдържа административно-правни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. В същия мисъл е и дефиницията на чл.1а от Закона за нормативните актове /ЗНА/.

Следователно, при въвеждане на правните норми е недопустимо да се пренебрегне рамката на чл.76, ал.ІІІ от АПК, според която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Идентично е и правилото на чл.8 от ЗНА.

I. Според чл.50, ал.ІІІ от подзаконовия акт наказателни постановления се издават от кмета на общината или упълномощено от него лице.

Разпоредбата е незаконосъобразна в частта ѝ относно упълномощаването.

Според чл.47, ал.ІІ от ЗАНН кметовете на общини могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на министерски съвет /ПМС/. В разглеждания случай в специален закон отсъства възможност за делегиране на правомощия по налагане на административни наказания на други лица. Това право се открива в чл.22, ал.V от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ и засяга заместниците на компетентния кмет. Под понятието „заместник“ се разбира или длъжностно лице, което изпълнява правомощията на титуляря при негово отсъствие, или длъжностно лице, което заема такава конкретна длъжност по щатното разписание на съответната администрация – чл.39, ал.І от ЗМСМА. В последната насока с нормата на чл.22, ал.V от ЗМСМА се въвежда изрично основание за налагане на административни наказания, което е относимо за заместник-кмета.

И още, сред актовете, изброени в чл.47, ал.ІІ от ЗАНН не са включени наредбите на общинските съвети, което означава, че приемането от местния орган на власт на възможност за издаване на наказателни постановления от длъжностни лица, писмено упълномощени от кмета на общината, нарушава цитираното общо правило. Нещо повече, подобна разпоредба в частта, визираща други длъжностни лица, противоречи на изрични норми от „съответния закон“, тъй като систематическото тълкуване на чл.39, ал.ІV, чл.22, ал.V от ЗМСМА, вкл. с аргумент от чл.44, ал.І, т.9, пр.1-во и пр.2-ро от същия закон, налага извод, че изричната компетентност за издаване на наказателни постановления принадлежи на кмета на общината, респ. на негов заместник.

Не следва да бъде пропускано и принципното положение /ТР № 4/22.04.2004 г. на ВАС/, че ограниченията за делегиране са: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на когото са делегирани правомощия, не може да ги предоставя другиму. Казано иначе, в конкретния случай делегирането може да се осъществява валидно само при наличие на закон, указ или ПМС, които да го допускат/разрешават.

Или, всяко овластяване на заместник-кмет е законосъобразно, но предвидената обща възможност за оправомощаване /вкл. и на лица, различни от заместник-кмет/ е незаконосъобразна

II. С чл.51, ал.ІІ от Наредбата е предвидена административно-наказателна отговорност за неспазване на описани забрани.

Според **чл.51, ал.II, т.2 от Наредбата**: „Наказва се с глоба от 50 до 500 лева, ако не подлежи на по-тежко наказание, лице, което: 2. пуска на свобода кучета или други домашни животни в зелени площи, поляни, цветни фигури и детски площадки;“.

Според **чл.51, ал.II, т.3 от Наредбата**: „Наказва се с глоба от 50 до 500 лева, ако не подлежи на по-тежко наказание, лице, което: 3. развежда кучета или други домашни животни в зелени площи или не събира техните екскременти“.

С необходимото уточнение, че законовите норми от по-висок ранг закрепват признаците на изпълнителните деяния, които са „запазени“ като собствена компетентност от законодателя, следва да се отбележи, че съставът на административното нарушение по **чл.51, ал.II, т.2 от Наредбата** с място на извършване „детска площадка“ и с изпълнително деяние „пуска на свобода кучета или други домашни животни“ се съотнася с административното нарушение по **чл.428 във вр. с чл.177, ал.I, т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност** със същото местоизвършване и с изпълнително деяние „разхождане на кучета“, чието осъществяване води до понасяне на глоба 100 лева, а съставът на административното нарушение по **чл.51, ал.II, т.3, пр. последно от подзаконовия акт** изцяло съвпада с административното нарушение по **чл.426 във вр. с чл.172, т.1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност**, чието осъществяване води до понасяне отново на глоба 100 лева.

Според общинския съвет нормите се прилагат, ако нарушителят не подлежи на по-тежко наказание. По този начин, чрез съюза „ако“ е въведено подчинено изречение, показващо условието, при чието спазване едно действие може да се осъществи. Подзаконовата норма е съвсем понятна и подложена на граматическо тълкуване /чрез употребата на съюза „ако“/ и на синтактичен анализ /чрез въвеждане на подчинено изречение, обуславящо действието на главното изречение/ означава, че глобата от общинската наредба се налага само в случай, че по друг ред не се следва по-тежко наказание. Удачно е да се подчертае, че другият ред може да се определи само в закон и, предвид естеството на регулираните обществени отношения, това е Законът за ветеринарномедицинската дейност.

Като се има предвид изложеното, а и това, че, както е известно /арг. ТР № 57/04.12.1984 г. по наказ. Дело № 13/1984 г. на ОСНК на ВС/, от две наказания по-тежко е това, за което е предвиден по-висок максимум, по-висок минимум при еднакъв максимум, а при еднакъв минимум и максимум – това, за което са предвидени кумулативно и други наказания, следва да се направи извод, че в Закона за ветеринарномедицинската дейност не е предвидено по-тежко наказание, а по-леко наказание /максимумът в подзаконовия акт е по-висок от стойността, абсолютно определена в закона/. Заключение е че от местния орган на власт е преуреден въпрос, вече решен от законодателя или че процедирането е в нарушение на предвидената компетентност.

Съгласно **чл.3, ал.I от ЗНА** законът е нормативен акт, който урежда първично и въз основа на Конституцията обществени отношения, които се

поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения.

Горното означава, че нормите на Закона за ветеринарномедицинската дейност регулират съответните обществени отношения винаги по начина, избран от законодателя, и това положение трае до последваща промяна или отмяна по волята на Народното събрание, вкл. и извършване на административни нарушения.

Оттук излиза, че регламентите, посочени по-горе, се прилагат такива, каквито са и без изключение в уредените случаи.

Законовото изброяване представлява рамка, която не може да се напусне от общинския съвет. Разликата в режима, установен в закона и в общинската наредба, обаче е ясно доловима, предвид различните размери на санкциите.

Чл.51, ал.ІІ, т.2 от Наредбата противоречи на чл.428 във вр. с чл.177, ал.І, т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, поради което и стореното от общинския съвет е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

Чл.51, ал.ІІ, т.3 от Наредбата противоречи в първата си част на чл.428 във вр. с чл.177, ал.І, т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, а във втората си част – на чл.426 във вр. с чл.172, т.1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, поради което и стореното от общинския съвет е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

С оглед изложеното, на основание чл.126, пр.2, чл. 186, ал.ІІ във вр. с чл.185 от АПК,

ПРЕДЛАГАМ:

Да отмените чл.50, ал.ІІІ от Наредба № 18 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Крушари, в частта относно „... или упълномощено от него лице ...“, тъй като същата противоречи на чл.22, ал.V от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл.47, ал.ІІ от Закона за административните нарушения и наказания, защото допуска делегиране на правомощие за издаване на наказателни постановления, което не е предвидено в специален закон.

Да отмените разпоредбата на чл.51, ал.ІІ, т.2 от Наредба № 18 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Крушари, тъй като същата е незаконосъобразна и противоречи на чл.428 във вр. с чл.177, ал.І, т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, защото предвижда размер на санкция, който е различен от установения със законната разпоредба.

Да отмените разпоредбата на чл.51, ал.ІІ, т.3 от Наредба № 18 за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Крушари, тъй като същата е незаконосъобразна и противоречи на чл.428 във вр. с чл.177, ал.І, т.4 от Закона за ветеринарномедицинската дейност и чл.426 във вр. с чл.172, т.1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, защото

предвижда размер на санкция, който е различен от установения със законовите разпоредби.

Моля, да присъдите на Окръжна прокуратура гр.Добрич направените по делото разноси, представляващи сумата, платена за съобщаване на протеста чрез обявление в Държавен вестник.

Приложение: Препис от протеста за ответната страна – Общински съвет Крушари.



Прокурор:


/Милена Любенова/