



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. № 359/2017 г.

Дата: 27.04.2017 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 № 359/2017 г. по описа на Окръжна прокуратура гр. Добрич, която е била образувана на 28.03.2017 г. по повод получено в същата прокуратура писмено разпореждане от 22.03.2017 г. от Върховна административна прокуратура по тяхна преписка № 624/2017 г. – 02, е било установено, че в **Наредба № 19 за управление на общинските пътища в Община Крушари, приета от Общински съвет Крушари на основание чл.23 от Закона за пътищата с Решение № 8/90 по Протокол № 8 от 30.07.2010 г.**, се съдържат разпоредби, които се намират в противоречие с разпоредби, представляващи нормативни разрешения от по-висок ранг.

Като намирам за необходимо да изложа няколко предварителни бележки по разглежданата материя, бих могла да посоча следното:

Пътищата, съгласно чл.3, ал.І и ал.ІІІ от Закона за пътищата /ЗП/, са републикански и местни, а последните са общински и частни. Общинските пътища са определени с чл.3, ал.І и ал.ІІ от Правилника за прилагане на Закона за пътищата /ППЗП/, а за дефинирането им могат да се приложат и аргументи за обратното основание от чл.3, ал.ІІ, ал. VII и ал. VIII от ЗП и чл.6 от ППЗП.

Общинските пътища са публична общинска собственост /чл.8, ал.ІІІ от ЗП/ и се управляват от кметовете на съответните общини /чл.19, ал.ІІ във вр. с ал.І, т.2 от ЗП/.

По силата на чл.23 от ЗП правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с наредба на общинския съвет.

Нормите на местната наредба, както се знае, представляват нормативни правила по определението на чл.75, ал.І от АПК, тъй като се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. В същия смисъл е и дефиницията на чл.1а от Закона за нормативните актове /ЗНА/.

Тук е мястото да бъде уточнено, че компетентността на органа винаги се определя в съответствие с материалния закон и това е пряко следствие от нормата на чл.4, ал.І от Конституцията на Република България /в същия смисъл е и разпоредбата на чл.4, ал.І от АПК/. Разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително поради изключителния им характер. Съгласно ТР № 4/2004 г. на ОС на ВАС делегирането е възможност, предвидена в закона, временно – за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган същият да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи.

Известно е и изискването за съответствие с нормативния акт от по-висок ранг, като то е недвусмислено – чл.15 от ЗНА.

Недопустимо е да се пренебрегне и ограничението на чл.76, ал.ІІІ от АПК, съобразно което 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.

Разгледана по същество, местната наредба, за която се говори в настоящия протест, съдържа освен разпоредби, за които може да се направи преценка, че не противоречат на нормативни разрешения от по-висок ранг, но и някои разпоредби, които влизат в противоречие с разпоредби от ЗП, а именно:

І. В чл.1, ал.ІІ от Наредбата е предвидено, че наредбата не се прилага за, както следва: 1. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 2. горските пътища; 3. частните пътища, неотворени за обществено ползване.

Предвиденото в чл.1, ал.ІІ от Наредбата на Община Крушари преповтаря в общи линии предвиденото в чл.1, ал.ІІ от ЗП, но изключенията от приложното поле на наредбата, предвидени в чл.1, ал.ІІ от Наредбата, не съответстват на императивно указаните изключения от приложното поле на ЗП, които са посочени в чл.1, ал.ІІ от същия. **Извън обхвата на разпоредбата на чл.1, ал.ІІ от Наредбата е останало изискването последната да не се прилага и по отношение на улиците в населените места и селищните образувания, с**

изключение на онези от тях, които едновременно са и участъци от републикански или общински пътища, изключение, което е посочено изрично в т.1 на чл.1, ал.II от ЗП. В чл.1, ал.II от общинската Наредба са посочени изчерпателно в три точки изключенията /пътищата/ по отношение на които наредбата не се прилага. При сравнение с ал.II на чл.1 от ЗП е видно, че и там се съдържа изчерпателно описание на изключенията /пътищата/ от приложното поле на закона. В закона е предвидено, че същият не се прилага освен по отношение на пътищата, посочени в чл.1, ал.II от Наредбата, но и по отношение на улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са и участъци от републикански или общински пътища. В Наредбата тези пътища не са посочени като такива, които се изключват от приложното й поле, поради което и **чл.1, ал.II от общинската Наредба, съдържаща посочване на обектите /пътищата/, по отношение на които местната регламентация за управление на общинските пътища не се прилага, противоречи на чл.1, ал.II от Закона за пътищата.**

И накрая, дори стореното от местния орган на власт да е съответствало на разпоредбата на чл.1, ал.II от ЗП, т.е. на разпоредба от по-висок ранг, към предходен момент, след последвали в последния нормативни промени, свързани с допълване на законовия текст, вече не съществува правно основание за прилагане на въпросните разрешения, тъй като законовите норми категорично са императивни.

II. В Глава пета от Наредбата – чл.28, чл.29 и чл.30 от същата, са предвидени състави на административни нарушения, за които се носи административно-наказателна отговорност от нарушителите физически лица, юридически лица и еднолични търговци. Като подредба на административно-наказателните разпоредби в наредбата и като описание на административните нарушения, за които се носи съответна административно-наказателна отговорност, общинският съвет в общи линии е следвал структурата на административно-наказателните разпоредби от Закона за пътищата – чл.52, чл.53 и чл.54 от същия. При елементарна съпоставка между административно-наказателните разпоредби от общинската наредба и същите такива от ЗП се забелязват обаче някои съществени отлики що се отнася както до размера на съответните административни наказания, така и до очертаните състави на административни нарушения. Така например:

1.Съгласно чл.28, ал.I от общинската наредба се наказват с глоба от 100 до 200 лева физически лица, които извършват или разпоредят да бъдат извършени определени дейности в обхвата на пътя, възведени в административни нарушения и изчерпателно изброени в осем точки. А **съгласно ал.II на чл.28 от същата наредба** при повторно нарушение по ал.I глобата е от 200 до 400 лева.

В същото време, според нормата на чл.52, ал.I от ЗП се наказват с глоба от 200 до 500 лева физически лица, които извършат или разпоредят да бъдат

извършени изчерпателно изброени също в осем точки дейности. Според нормата на чл.52, ал.ІІ от ЗП при повторно нарушение по ал.І глобата е от 500 до 1000 лева.

При съпоставка на текстовете от местната наредба със съответните законови текстове е видно, че предвидените санкции са със специални минимум и максимум и в закона, и в местната наредба, но и минималният размер на санкцията, и максималният размер на санкцията, при първо нарушение в местната наредба е по-нисък от минималния размер на санкцията и максималния размер на санкцията, определени в законовия текст, като така стоят нещата и относно размера на санкцията при повторно нарушение – и минималния, и максималния размер на санкцията в местната наредба са по-ниски в сравнение с минималния и максималния размер на санкцията при повторно нарушение, определени в законовия текст.

Като се има предвид, че съобразно чл.3, ал.І от ЗНА законът е този нормативен акт, който първично или въз основа на Конституцията урежда обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения, може със сигурност да се каже, че чл.52 от ЗП регулира съответните обществени отношения винаги по начина, избран от законодателя и това положение трае до последваща промяна или отмяна по волята на законодателя.

С други думи, регламентацията на чл.52 от ЗП се прилага такава, каквато е и без изключения в случаите, когато става въпрос за санкциониране на нарушенията, предвидени в същия закон. Разликата в режима, установен в закона и в общинската наредба, е очевидна, предвид намалените като размер санкции в последната, както що се отнася до първо нарушение, така и що се отнася до повторно нарушение. Местната наредба в конкретния случай се явява в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, поради което стореното е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

Посоченото по-горе положение на крещящо противоречие с по-висша норма се противопоставя и на повелителната разпоредба на чл.15, ал.І от ЗНА, поради което и присъствието на чл.28, ал.І и ал.ІІ от Наредбата на Община Крушари – що се отнася до санкционната част на тези норми, е правно нетърпимо. Поради тази причина местните разпоредби, за които се говори по-горе, следва да бъдат отменени в тяхната санкционна част.

Всякакви доводи в случая за целесъобразност на общинската уредба се явяват неприложими.

2. Съгласно чл.29, ал.І от общинската наредба се наказват с глоба от 200 до 500 лева физически лица, които извършват или разпоредят да бъдат извършени определени дейности, възведени в административни нарушения и изчерпателно изброени в шест точки. А съгласно **ал.ІІ на чл.29 от същата наредба** при повторно нарушение по ал.І глобата е от 400 до 1000 лева.

В същото време, според нормата на чл.53, ал.І от ЗП се наказват с глоба от 1000 до 5000 лева физически лица, които извършат или разпоредят да бъдат

извършени изчерпателно изброени също в шест точки дейности, представляващи административни нарушения, като в обхвата на дейностите, за които е предвидено административно наказание глоба, са включени дейностите, за които и съобразно местната наредба се носи административно-наказателна отговорност, но и са изключени поради отмяната им с ДВ, бр.39 от 2011 г. две други дейности – откриване на нов и ремонт на съществуващи крайпътни обекти за обслужване на пътници и превозни средства и изграждане на пътни връзки към тези обекти или към съседни имоти, както и изграждане на рекламни съоръжения и поставяне на рекламни материали, посочени изрично в т.5в и т.5г на ал.І от чл.29 от Наредбата. Според нормата на чл.53, ал.ІІ от ЗП при повторно нарушение по ал.І глобата е от 2000 до 7000 лева.

При съпоставка на двата текста е видно, че предвидените санкции са със специални минимум и максимум и в закона, и в местната наредба, но и минималният размер на санкцията, и максималният размер на санкцията както при първо нарушение, така и при повторно нарушение, в местната наредба е по-нисък от минималния и максималния размер на санкцията, определена в законовия текст, и при първо, и при повторно нарушение. Освен това, местният законодател е предвидил санкциониране на нарушения, които не съществуват в законовия текст, защото идентични състави на нарушения са били отменени по съответния ред.

Като се има предвид, че съобразно чл.3, ал.І от ЗНА законът е този нормативен акт, който първично или въз основа на Конституцията урежда обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения, може със сигурност да се каже, че чл.53 от ЗП регулира съответните обществени отношения винаги по начина, избран от законодателя и това положение трае до последваща промяна или отмяна по волята на законодателя.

С други думи, регламентацията на чл.53 от ЗП се прилага такава, каквато е и без изключения в случаите, когато става въпрос както за санкциониране на нарушенията, предвидени в същия закон, така и до съставите на административни нарушения, които подлежат на санкциониране. Разликата в режима, установен в закона и в общинската наредба, е очевидна, предвид намалените като размер санкции в последната, както що се отнася до първо нарушение, така и що се отнася до повторно нарушение. Разликата е очевидна и що се отнася до обхвата на административни нарушения, за които се носи административно-наказателна отговорност. Местната наредба в конкретния случай се явява в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, поради което стореното е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

Посоченото по-горе положение на крещящо противоречие с по-висша норма се противопоставя и на повелителната разпоредба на чл.15, ал.І от ЗНА, поради което и присъствието на чл.29, ал.І и ал.ІІ от Наредбата на Община Крушари – що се отнася до санкционната част на тези норми, както и на т.5в и т.5г от ал.І на чл.29 от Наредбата, е правно нетърпимо. Общинският съвет не

може да излиза извън рамката, очертана от висшия законодател, както по отношение на възвеждането на състави на административни нарушения, така и по отношение на санкционирането на административните нарушения. Поради тази причина местните разпоредби, за които се говори по-горе – чл.29, ал.І и ал.ІІ от Наредбата, следва да бъдат отменени в тяхната санкционна част. Следва да бъдат отменени и т.5в и 5г на ал.І от чл.29 от Наредбата, защото с тях се възвеждат в административни нарушения деяния, които не са предвидени като такива от закона.

Всякакви доводи в случая за целесъобразност на общинската уредба се явяват неприложими.

3. Съгласно чл.30, ал.І от общинската наредба, когато нарушенията по чл.28 и чл.29 от същата наредба са извършени от юридически лица и еднолични търговци, се налага имуществена санкция от 500 до 1000 лева, а съгласно **ал.ІІ на чл.30** от същата наредба при повторно нарушение се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 2000 лева.

В същото време, според нормата на чл.54, ал.І от ЗП при нарушения по чл.52 от същия, извършени от юридически лица и еднолични търговци, се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 5000 лева, а при нарушения по чл.53 от същия – в размер от 3000 до 8000 лева. Според нормата на чл.54, ал.ІІ от ЗП при повторно нарушение по чл.52 имуществената санкция е в размер от 2000 до 7000 лева, а по чл.53 – в размер от 4000 до 12 000 лева.

При съпоставка на двата текста е видно, че предвидените санкции са със специални минимум и максимум и в закона, и в местната наредба, но и минималният размер на санкцията, и максималният размер на санкцията както при първо нарушение, така и при повторно нарушение, в местната наредба е по-нисък от минималния и максималния размер на санкцията, определена в законовия текст, и при първо, и при повторно нарушение. Освен това, местният законодател е предвидил един и същ размер на санкция по отношение на нарушения и по чл.28 /съответстващи на нарушенията по чл.52 от ЗП/, и по чл.29 от наредбата /съответстващи на нарушенията по чл.53 от ЗП/, а в закона санкционирането на нарушенията по чл.52 и по чл.53 от закона е диференцирано, като е прието, че една група административни нарушения /тези по чл.52 от закона/ следва да бъдат санкционирани по-леко от друга група административни нарушения /тези по чл.53 от закона/.

Като се има предвид, че съобразно чл.3, ал.І от ЗНА законът е този нормативен акт, който първично или въз основа на Конституцията урежда обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения, може със сигурност да се каже, че чл.54 от ЗП регулира съответните обществени отношения винаги по начина, избран от законодателя и това положение трае до последваща промяна или отмяна по волята на законодателя.

С други думи, регламентацията на чл.54 от ЗП се прилага такава, каквато е и без изключения в случаите, когато става въпрос за санкциониране на нарушенията, предвидени в същия закон. Разликата в режима, установен в

закона и в общинската наредба, е очевидна, предвид намалените като размер санкции в последната, както що се отнася до първо нарушение, така и що се отнася до повторно нарушение. Разликата е очевидна и що се отнася до възприетия различен подход при определяне на санкциите по отношение на юридическите лица и едноличните търговци. Местната наредба в конкретния случай се явява в пряко противоречие с нормативна регламентация от по-висок ранг, поради което стореното е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

Посоченото по-горе положение на крещящо противоречие с по-висша норма се противопоставя и на повелителната разпоредба на чл.15, ал.І от ЗНА, поради което и присъствието на чл.30, ал.І и ал.ІІ от Наредбата на Община Крушари, е правно нетърпимо.

Всякакви доводи в случая за целесъобразност на общинската уредба се явяват неприложими.

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

ПРЕДЛАГАМ:

Да отмените поради противоречието и несъответствието им с материално-правни разпоредби от по-висок ранг следните разпоредби от Наредба № 19 за управление на общинските пътища в Община Крушари:

чл.1, ал.ІІ от Наредбата, тъй като противоречи и не съответства на чл.1, ал.ІІ от Закона за пътищата, защото извън обхвата на общинската разпоредба е останало изискването последната да не се прилага и по отношение на улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са и участъци от републикански или общински пътища;

чл.28, ал.І от Наредбата /в санкционната му част/, тъй като противоречи и не съответства на чл.52, ал.І от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг;

чл.28, ал.ІІ от Наредбата, тъй като противоречи и не съответства на чл.52, ал.ІІ от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг;

чл.29, ал.І от Наредбата /в санкционната му част/ и по отношение на т.5в и т.5г, тъй като противоречат и не съответстват на чл.53, ал.І от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг, както и защото в него са предвидени състави на административни нарушения, които не съществуват в материално-правната разпоредба от по-висок ранг;

чл.29, ал.II от Наредбата, тъй като противоречи и не съответства на чл.53, ал.II от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг;

чл.30, ал.I от Наредбата, тъй като противоречи и не съответства на чл.54, ал.I от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг;

чл.30, ал.II от Наредбата, тъй като противоречи и не съответства на чл.54, ал.II от Закона за пътищата, защото с него е предвидено административно наказание, което като размер не съответства на предвидения изрично в материално-правната разпоредба от по-висок ранг.

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



Прокурор:


/Милена Любенова/