

# РЕШЕНИЕ

№ 36

гр. Русе, 14.12.2018 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**Административен съд – Русе**, в публично заседание на 14 ноември през две хиляди и осемнадесета година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ИНА РАЙЧЕВА**  
**ЧЛЕНОВЕ: РОСИЦА БАСАРБОЛИЕВА**  
**ЙЪЛДЪЗ АГУШ**

при секретаря **ДИАНА МИХАЙЛОВА** и с участието на  
прокурора **ПЛАМЕН ПЕТКОВ** като разгледа докладваното от  
съдия **РАЙЧЕВА** адм. дело № 448 по описа за 2018 год., за да се  
произнесе, съобрази следното:

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

Образувано е по протест прокурор при Окръжна прокуратура гр. Русе, против разпоредбите на чл. 3, т. 10 и чл. 36 от Наредба № 1 за поддържане и осигуряване на обществения ред, безопасността на движението, опазване на общественото и лично имущество и чистотата на територията на Община Ценово, приета с Решение № 246 по Протокол № 43/24.06.2009 г. на Общински съвет Ценово и изменена с Решение № 123 по Протокол № 17/23.08.2012 г., Решение № 324 по протокол № 42/23.04.2014 г. и Решение № 177 по Протокола № 26/21.02.2017 г., както и против размера на глобите за нарушения по чл. 3, т. 10 и чл. 17, ал. 3 и ал. 4 от наредбата, определени в Таблица за размера на глобите по Наредба № 1. Твърди се противоречие текстовете с нормативни актове от по-висока степен – Закона за закрила на детето (ЗЗДет), Закона за управление на отпадъците (ЗУО) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Иска се отмяна на разпоредбите като незаконосъобразни, като се претендират и направените разноски по производството.

Ответникът Общински съвет Ценово не взема становище по протеста.

Съдът, като обсъди 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:

Протестът е процесуално **допустим**. Подаден е против нормативни текстове в административен акт, който подлежи на съдебен контрол. Наредбата, по дефиницията на чл. 75, ал. 1 от АПК, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА съставлява подзаконов нормативен административен акт. Съобразно разпоредбата на чл. 185, ал. 1 и чл. 187, ал. 1 от АПК той подлежи на безсрочно оспорване пред съда, като това право има и прокурорът (чл. 186, ал. 2 от АПК), който може да подаде протест срещу акта.

Наредба № 1 за поддържане и осигуряване на обществения ред, безопасността на движението, опазване на общественото и лично имущество и чистотата на територията на Община Ценово (Наредба № 1 на ОбС – Ценово или

наредбата) е приета с Решение № 246 на Общински съвет Ценово, по протокол № 43/24.06.2009 г. (л. 22-29 от преписката) във връзка с внесена от кмета на общината докладна записка вх. № 135/16.06.2009 г. (л. 17-21 от преписката). След приемане на наредбата са извършвани три изменения (с Решение № 123 по Протокол № 17/23.08.2012 г., Решение № 324 по протокол № 42/23.04.2014 г. и Решение № 177 по Протокола № 26/21.02.2017 г.) като единствено първото от тях касае част от оспорените с протеста разпоредби, а именно размера на глобите за нарушения по наредбата.

Разпоредбата на чл. 75, ал. 2 от АПК предвижда, че нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по - висока степен. Нормите на чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 1 и ал. 2 от АПК са идентични с тези на чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), като прогласяват забраната да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен. Законът е нормативният акт, който урежда първично или 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. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Наредбата като нормативен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове 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.

Съгласно § 1 от Наредба № 1 на ОбС – Ценово, наредбата се приема на основание чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и в съответствие с този текст и нормата на чл. 8 от ЗНА е в предвидената от закона форма. В изпълнение на правомощията си по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА, общинските съвети приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения.

От приложения протокол от проведеното заседание, на което след проведени разисквания е взето решение за приемане на Наредбата, се установява наличие на изисквания се заседателен кворум – съгласно изискването на чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА, като за приемане на наредбата са гласували единодушно всички присъстващи общински съветници.

Съдът намира, че е налице несъответствие на оспорените разпоредби от Наредба № 1 на ОбС – Ценово с материалния закон по следните съображения:

Разпоредба на чл. 3, т. 10 гласи следното:

„Чл. 3. За осигуряване условията за спокойствие, труд и отдих на гражданите се забранява:

....

10. На собствениците и управителите на питейни заведения, кафенета, дискотеки, заведения за обществено хранене и други заведения, в които се сервира алкохол, да допускат в тях след 20:00 часа от 01.09 до 30.06 и след 23:00 часа през останалия период на годината непълнолетни лица, които не са придружени от родителите, попечителите или настойниците си;”

Съгласно чл. 31, ал. 1 от Наредба № 1 на ОбС – Ценово лицата, нарушили разпоредбите на тази Наредба, както и лицата допуснали извършването на такива нарушения, се наказват с глоба. При повторно нарушение глобата е в двоен размер или временно лишаване от право да се упражнява определена дейност. Според ал. 2 на същия член конкретният вид и размер на наказанието за нарушение на Наредбата са установени в таблица, която е неразделна част от Наредбата. Самата таблица съдържа четири колони, като в първата е посочен текстът от наредбата, за чието нарушаване е предвидена санкцията, а в следващите колони са посочени долна граница, горна граница на наказанието в лева и размер на наказанието при повторно нарушение.

За нарушение на чл. 3, т. 10 от наредбата в таблицата е предвидена долна граница – 50 лв., горна граница – 100 лв., а при повторно нарушение 100-200 лв.

Съгласно чл. 8, ал. 3 и 4 от ЗЗД "родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, са длъжни да го придружават на обществени места след 20,00 ч., ако детето не е навършило 14-годишна възраст, съответно след 22,00 ч., ако детето е навършило 14-, но не е навършило 18-годишна възраст. Ако родителите, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, не могат да го придружат, те са длъжни да осигурят пълнолетно дееспособно лице за негов придружител на обществени места след 22,00 ч., ако детето е навършило 14-, но не е навършило 18-годишна възраст.

Съгласно чл. 45, ал. 2 и 3 от ЗЗД "който допусне от 22,00 ч. до 6,00 ч. дете в управляван от него търговски обект в нарушение на чл. 8, ал. 3 и 4, се наказва с глоба или имуществена санкция от 2000 до 5000 лв., а при повторно нарушение - с глоба или имуществена санкция от 5000 до 8000 лв. Родител, настойник, попечител или друго лице, което полага грижи за дете, което наруши чл. 8, ал. 3, или родител, попечител или друго лице, което полага грижи за дете, което не осигури придружител по чл. 8, ал. 4, се наказва с глоба или имуществена санкция от 300 до 500 лв., а при повторно нарушение - с глоба или имуществена санкция от 500 до 1000 лв.

Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА "нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен." В тази връзка оспорените текстове от Наредбата противоречат на правни норми от по-висока степен.

От една страна Общинският съвет в своя акт не е отчел, че за непълнолетните лица (от 14 до 18 години) законодателят е предвидил правен режим по отношение присъствието им на обществени места и всяко друго решение е недопустимо, предвид императивните текстове на закона. Законният правен режим, както вече се посочи, предвижда непълнолетните да могат да посещават обществени места (не само такива, в които се сервира алкохол) след 22:00 часа само ако са придружени от родител, попечител или настойник, или друго пълнолетно лице – придружител. Законът не е допуснал изключения от посочения час в зависимост от периода на годината. Така разпоредбата на чл. 3, т. 10 от Наредбата, в частта, с която е определен по-късен час за периода от 30 юни до 1 септември, се явява незаконосъобразна. Разпоредбата следва да бъде отменена досежно текста „от 01.09. до 30.06 и след 23:00 часа през останалия период на годината“.

От друга страна доколко едно деяние съставлява нарушение на режима за присъствието на децата на обществени места, както и определяне на административната санкция за това, също е императивно уредено в закона и не

подлежи на преуреждане с Наредба от Общинските съвети, каквото в случая е направено от Общински съвет Ценово с текста на чл. 31, ал. 1 и 2 във връзка с чл. 3, т. 10 от наредбата и съответния ред от Таблицата с размера на глобите по Наредба № 1, които освен това са и с размер различен от законоворегламентираните. Съдът въобще няма да коментира въпроса, че така уредените глоби в Наредба № 1 на ОбС – Ценово за нарушаване на въведената с чл. 3, т. 10 от Наредбата забрана е предвидено да се налагат от органи на общината, докато компетентни да налагат наказания за идентично нарушение по ЗЗДет са съвсем други органи. В тази връзка определените в Таблицата за размера на глобите по Наредба № 1 глоби за нарушение на чл. 3, т. 10 от наредбата следва също да бъдат отменени.

На следващо място с протеста на прокурора се оспорват определените в същата таблица санкции за нарушение на чл. 17, ал. 3 и ал. 4 от наредбата.

Текстът на чл. 17, ал. 3 и ал. 4 е следният:

„Чл. 17. Забраняван се:

...

(3) Изхвърлянето на смет и отпадъци извън определените места;

(4) Запалването на сметта в съдовете за смет и площадките.“

В Таблицата за размерите на глобите по Наредба № 1 за нарушаването на тези две забрани са предвидени съответно по ал. 3 – глоба с долна граница – 20 лв., горна граница – 40 лв. и при повторно нарушение – 40-80 лв., а по ал. 4 – глоба с долна граница – 20 лв., горна граница – 50 лв. и при повторно нарушение – 50-100 лв.

От своя страна в чл. 133, ал. 1, т. 1 от Закона за управление на отпадъците, в действащата към момента редакция, се предвижда санкция - глоба от 300 до 1000 лева за физическо лице, което изхвърля отпадъци на неразрешени за това места, а за физическо лице, което нерегламентирано изгаря или извършва друга форма на нерегламентирано третиране на отпадъци, ал. 4, т. 1 на чл. 133 предвижда глоба от 2000 до 5 000 лева. Отделно от това, в чл. 134, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗУО са предвидени имуществени санкции в размер от 1 400 до 4000 лева за едноличен търговец или юридическо лице, което изхвърля неопасни отпадъци на неразрешени за това места (т. 1) или нерегламентирано изгаря или извършва друга форма на нерегламентирано третиране на неопасни отпадъци (т. 2). При това положение Наредба № 1, и в частност санкционната разпоредба на чл. 39, т.11 във вр. с чл. 17, т. 12, е следвало да бъде съобразена с разпоредбите на Закона за управление на отпадъците, които визират изхвърлянето и/или изгарянето на отпадъци, което обаче не е сторено. Предвиждайки санкция в размер, различен от този, предвиден в ЗУО, Общинският съвет на практика е преуредил санкционната част, засягаща първични обществени отношения, които вече са уредени в закона и в този смисъл е налице противоречие с изрична санкционна разпоредба, съдържаща се в нормативен акт с по-висока степен – ЗУО, което е недопустимо. Това налага отмяната на определените в Таблицата за размера на глобите по Наредба № 1 глоби за нарушение на чл. 17, ал. 3 и ал. 4 от Наредбата.

На последно място прокуратурата атакува разпоредбата на чл. 36 от Наредба № 1 на ОбС – Русе. Текстът на тази норма е следният:

„Чл. 36. Освен глобите, нарушителите заплащат и разходите, свързани с установяване и отстраняване на нарушенията.“

Процесната разпоредба е поместена в раздел V "Административно – наказателни разпоредби" на наредбата. По своето естество административно

наказателната отговорност е израз на държавна принуда и винаги следва да бъде упражнена в законово предвидени рамки. Така предвидените в наредбата "разходи" за установяване на нарушението, могат да бъдат определени като задължение за разноси в административното производство, каквито ЗАНН не предвижда. Установяването на всяко едно нарушение е в съответствие с предоставени от законовите и подзаконовите нормативни актове правомощия на определени контролни органи. Същите действайки в рамките на своята компетентност осъществяват държавновластническа дейност, разходите по която се поемат от бюджета на конкретното учреждение. ЗМДТ предвижда възможност Общината да събира такса по отношение на предоставена на гражданите услуга, каквато не може да бъде дейността по установяване на нарушенията. В този смисъл не може да се определи задължението за заплащане на разходите по установяване на нарушението, като такса, но същото не е и наказание, а междуременно е поместено в раздел "Административно – наказателни разпоредби". При така изложеното остава неясен смисъла на вложената разпоредба в тази и част, което предопределя нейната незаконосъобразност съобразно изискването на чл. 9, ал. 3 от ЗНА.

Неясна се явява разпоредбата и в останалата ѝ част по отношение вмененото на нарушителите задължение да заплащат и разходите свързани с отстраняване на нарушението. Недопустимо е волята на нормотвореца да се извлича по тълкувателен път. Същата следва да е ясна и конкретна. В настоящият случай, това определено не е така. Само въпрос на догадки е, дали тези разходи, които нормата на чл. 36 от Наредбата предвижда да бъдат заплатени от нарушителите за отстраняване на нарушението, са вид такса за административна услуга или имат характер на обезщетение за причинени вследствие на нарушението вреди. Последните, в действителност се предвижда да бъдат обезвъзмездени в хода на административно-наказателното производство, съобразно правилата на чл. 55-57 от ЗАНН, но последният нормативен акт съдържа ясно разписани правила в тази насока, уреждането на които не се налага да бъде осъществено с подзаконов нормативен акт. Дали Общинският съвет е искал да уреди възможността за обезщетяване на Общината, в случай на претърпени от същата вреди от нарушението, обаче остава неясно. Дори и това да е така, такава уредба не се налага да бъде създавана в подзаконовия нормативен акт, доколкото същата съществува в ЗАНН. Ето защо оспорената разпоредба на чл. 36 от Наредбата следва да бъде отменена изцяло, като неясна и противоречаща на нормата на чл. 9 от ЗНА.

С оглед всичко изложено, протестираните разпоредби не са съобразени с материалния закон, поради което следва да бъдат отменени.

Предвид изхода на спора, стореното в тази насока изрично искане от протестиращия и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК, ответникът по оспорването следва да възстанови на Окръжна прокуратура – Русе направените съдебни разноси в размер на 20.00 лв. (двадесет лева), представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в "Държавен вестник".

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

## РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Русе разпоредбите на чл. 3, т. 10 и чл. 36 от Наредба № 1 за поддържане и осигуряване на обществения ред, безопасността на движението, опазване на общественото и

лично имущество и чистотата на територията на Община Ценово, приета с Решение № 246 по Протокол № 43/24.06.2009 г. на Общински съвет Ценово (с последващи изменения), както и определените глоби в Таблица за размера на глобите по Наредба № 1 (приложение към наредбата) за нарушения по чл. 3, т. 10 и чл. 17, ал. 3 и ал. 4.

**ОСЪЖДА** Общински съвет Ценово да заплати в полза на Окръжна прокуратура гр. Русе направените по делото разноски в размер на 20,00 (двадесет) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

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

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** Рег. (ЕЛ) 679/2017г.

**ЧЛЕНОВЕ:** Рег. (ЕЛ) 679/2017г.

Рег. (ЕЛ) 679/2017г.