

РЕШЕНИЕ

№ 64

гр. Монтана 11 февруари 2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – МОНТАНА, ТРОЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪСТАВ в публично заседание на 31.01.2020 г. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ОГНЯН ЕВГЕНИЕВ

ЧЛЕНОВЕ: СОНЯ КАМАРАШКА

РЕНИ ЦВЕТАНОВА

при секретаря АНТОАНЕТА ЛАЗАРОВА в присъствието на Прокурор ГАЛЯ АЛЕКСАНДРОВА, като разгледа докладваното от съдия РЕНИ ЦВЕТАНОВА адм.д. № 583 по описа на АдмС Монтана за 2019 г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл. 185 и следващите АПК.

Производството по делото е образувано на основание Протест от Районен Прокурор Иван Карагъзов, Прокурор при Районна прокуратура – Лом, с който оспорва чл. 39, ал. 3 и чл. 41, ал. 1 от Наредба № 1 за поддържане на обществения ред, чистотата и опазването на общественото имущество на територията на община Медковец. (Наредбата)

Оспорените със същия Протест текстове на чл. 4, ал. 1, т. 2, изр. първо и чл. 16, т. 6 от Наредбата са отменени с последващо прието Решение № 15 от Протокол № 3/28.11.2019 г. Общински съвет Медковец и производството по делото по отношение на тези текстове е прекратено в о.с.з. на 31 01 2020 г.

В Протеста се твърди, че формулировката на **чл. 39, ал. 3 от Наредбата се различава от законовата норма** на чл. 26, ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/. В текста на общинската наредба е прието, че „За административни нарушения, извършени от малолетни лица, които не са навършили 14 години, непълнолетни от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците.“ В този текст отсъства изразът „*които съзнателно са допуснали извършването им*“. Този пропуск е съществен поради това, че в административнонаказателното право непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените случаи /чл. 7, ал. 2 ЗАНН/. Така регламентираното в разпоредбата на чл. 26, ал. 3 ЗАНН „съзнателно“ допускане на извършване на административно нарушение от малолетните, непълнолетните до 16 г. и на поставените под пълно запрещение има предвид само умишлена форма на вина у родителите, попечителите и настойниците, която включва както прекия, така и евентуалния умишъл,

но не и непредпазливостта. Липсата на законовото ограничение за реализиране на административнонаказателна отговорност, в местната наредба, позволява да се ангажира отговорност и за непредпазливите деяния, поради което визираната от Наредбата разпоредба се явява незаконосъобразна, поради противоречието ѝ със законова норма – чл. 26, ал. 3 от ЗАНН.

По отношение на чл. 41, ал. 1 от Наредбата, която гласи, че „Глобите до 5 лв. не подлежат на обжалване.“, то тази норма влиза в пряко противоречие с чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/, където е установено правото на ефективни правни средства за защита пред съд. Хартата на основните права, по силата на чл. 6, т. 1 от Договора за Европейския съюз /ДЕС/, има юридическата сила на договорите, т.е. тя е част от първичното европейско право и може да намери директно приложение. Аналогично, според текста на чл. 6, т. 3 от Договора за Европейския съюз, основните права, които са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи. А разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България предвижда, че международните договори, които са ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Нещо повече - те имат предимство прел тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Конкретно чл. 47, абзац първи от Хартата прогласява, че всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия, а според абзац втори - всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд. Съответно чл. 13 от Конвенцията, (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г, ДВ, бр. 66 от 1992 г., в сила за Република България от 7 септември 1992 г.) предвижда, че всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешно правни средства за тяхната защита от съответната национална институция, дори нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти, а чл. 6, ал. 1 от Конвенцията предвижда, че всяко лице, при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд. Само чрез право на жалба може да се гарантира правото на едно физическо или юридическо лице да оспори неоснователно административно обвинение и съответно неоснователно наложена му административнонаказателна санкция. Тук противоречието между атакуваната разпоредба и първичното европейско право е явно и действително. В този смисъл са и мотивите на Конституционния съд на Република България, залегнали в решение № 1 от 01.03.2012 г. по конституционно дело № 10/2011 г. Моли отмяна на чл. 39, ал. 3 и чл. 41, ал. 1 от Наредбата и присъждане на разноските по делото.

В с.з. протестът, в частта, в която не е прекратен, се поддържа от Прокурор Галя Александрова – ОП Монтана по съображенията изложени в него.

Ответникът по оспорването – Общински съвет Медковец, чрез адв. А*** оспорва Протеста. В писмена защита твърди, че безспорно, всички изложени доводи в насока отговорност на физическите лица при различните форми на вината са верни, но като цяло изложението в протеста в тази насока е неотнормимо към оспорването на текста на чл. 39, ал. 3 от Наредба № 1, който не противоречи на чл. 26, ал. 3 от ЗАНН. Фактът, че в текста на чл. 39, ал. 3 от Наредба № 1 не е преповторен изцяло текста на чл. 26, ал. 3 от ЗАНН не прави оспорения текст от наредбата незаконосъобразен, тъй като производството по налагане на административни наказания се провежда по реда на ЗАНН, а там, както сам е отбелязал и прокурора, е указано при какви обстоятелства отговорните лица, в посочената хипотеза, носят отговорност.

Неоснователен е протеста и в частта, с която е оспорена разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Наредба № 1. При тълкуване на нормите на един нормативен акт и преценката за тяхната законосъобразност и съответствие с нормативните актове от по-висока степен, следва да се държи сметка за логическото единство между нормите в съответния нормативен акт, както и за мястото им в същия. Нормата на чл. 41, ал. 1 се намира в раздел Пети „Административнонаказателна отговорност“, който раздел включва нормите от чл. 33-42 от Наредба № 1. Предвид това неправилно разпоредбата на чл. 41, ал. 1 е разгледана самостоятелно, без да е отчетена нейната логическа обвързаност с останалите разпоредби в този раздел. Не е отчетена и разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от ЗАНН, която предвижда за явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, овластените затова органи да налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ. но не повече от 10 лева. Тази глоба е предвидена в разпоредбата на чл. 35, т. 2, както и в чл. 39, ал. 1 от Наредба № 1. Същата се налага срещу квитанция и е в пълно съответствие с разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от ЗАНН. Именно тази глоба, наложена срещу квитанция, е визирана в чл. 41, ал. 1 от Наредба №1 и същата не подлежи на обжалване, изхождайки от текста на чл. 39, ал. 3 от ЗАНН, който предвижда съставяне на Акт за установяване на административно нарушение по реда на ЗАНН при отказ или оспорване на глобата, наложена с квитанция. В този случай, не е налице ограничаване правото на защита на наказаното лице с оглед възможността същото да възрази по АУАН. респ. да обжалва евентуалното наказателно постановление.

Настоящият съдебен състав, като прецени събраните по делото доказателства, становищата на страните и след служебна проверка на нормативния акт, съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, приема за установено следното:

Касае се до оспорване на подзаконов нормативен акт, издаден от орган на местно самоуправление, който подлежи на безсрочно оспорване, съобразно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК. Оспорването е направено чрез Протест на Районна прокуратура Лом, съобразно правомощията визираните в чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК и в защита на обществения интерес, поради което Протестът се явява подаден от надлежна страна и се явява допустим за разглеждане по същество.

Оспорването е съобщено чрез обявление в ДВ, качено е на таблото на Административен съд Монтана и е публикувано на интернет страницата на ВАС.

Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК - Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, поради което този орган е компетентен да приема акт с характер на оспорения.

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА - Общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от – ЗНА - Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Съгласно 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.

Съгласно чл. 12 от – ЗНА - Актът по прилагане на закон може да урежда само материята, за която е предвидено той да бъде издаден.

Съгласно чл. 56 от Конституцията - Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.

Съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията - Основните права на гражданите са неотменими.

Съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията - Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи.

Съгласно чл. 6, т. 1, изр. първо – Право на справедлив съдебен процес - Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

При така действащото законодателство, настоящият състав счита, че на общинските съвети са дадени правомощия, но последните са ограничени от закона или този орган на местно самоуправление може да приема нормативни актове само в изпълнение на законни норми. На този административен орган не са дадени правомощия в издаваните от него актове, в случая Наредба, да преписва/цитира цели или частично текстове на закона. Правното значение на подзаконовия нормативен акт е не да урежда вече уредените в закона обществени отношения, а да урежда неуредени такива с местно значение. От друга страна целите на Наредбата са да се създадат правила за прилагане, както на отделни разпоредби, така и на цели подразделения на нормативен акт от по-висока степен, каквато цел с оспорения текст на чл. 39, ал. 3 от Наредбата, не е постигнато. Обратно, незаконосъобразно е цитиран текст от закон и то непълно, който текст създава правно положение различно от законово предвиденото, поради което протестът в тази част се явява основателен.

По отношение на оспорването, в частта на чл. 41, ал. 1 от Наредбата, настоящият състав също счита оспорването за основателно. От значение в случая е приетото от Конституционния съд в редица свои решения /решение № 1/2012 по к.д. № 10/2011; Решение № 7 от 1995 г. по к.д. № 9 от 1995 г.; Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г и др./, относно прогласеният основен принцип за съдебен контрол за законност върху всички актове и

действия на администрацията, с които се засягат права/интереси/свободи на граждани и юридически лица, като изключенията от това общо правило би могло да се оправдае единствено с особено важни интереси на гражданите и обществото и да се отнасят само за отделни по вид административни актове, т.е. малко на брой и при това задължително да не попадат в сферата на основните права или принципи на правовата държава. В случая в текста на чл. 41, ал. 1 категорично и императивно е определено, че глобите до 5 лева не подлежат на обжалване, а с това определено се ограничават основни права на неограничен кръг от хора, без да съществува някакъв особено важен интерес. Правните тълкувания на процесуалния представител на ответната страна, касаещи логическата обвързаност на оспорения текст с останалите разпоредби в раздела, не могат да бъдат споделени, тъй като съдът не установява приемственост между този текст и останалите. Няма препращане към и от него. Дори и да се приеме, че съществува някаква обвързаност, то това не променя смисълът и съдържанието на оспорения текст, който е с еднозначно значение.

С оглед на изложеното, настоящият състав приема Протеста на РП Лом за основателен и като такъв следва да бъде уважен изцяло.

При този изход на спора и при своевременно направено искане на Районна прокуратура Лом следва да бъдат присъдени направените в производството разноски.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1, във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по Протест на Районен Прокурор при Районна прокуратура – Лом, като незаконосъобразна чл. 39, ал. 3 и чл. 41, ал. 1 от Наредба № 1 за поддържане на обществения ред, чистотата и опазването на общественото имущество на територията на община Медковец.

ОСЪЖДА Община Медковец да заплати на Районна прокуратура Лом сумата от 20.00 /двадесет/ лева деловодни разноски в производството по адм.д № 583/2019 г. по описа на Административен съд Монтана.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване чрез АдмС - Монтана пред ВАС-София в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл.138 от АПК да се изпрати препис от същото.

РЕШЕНИЕТО да се обнародва след влизането му в сила по начина, по който е обнародвана Наредбата и влиза в сила от деня на обнародването му /чл. 194 от АПК/.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.