



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА ПЛОВДИВ

№ 422/2019 г.
...21.03...2019 г.

Общински съвет КАРЛОВО
РЕГИСТРАЦИОНЕН ИНДЕКС И ДАТА

Вх. №
...26.05... 2019 г.
4300 Карлово

ЧРЕЗ
ОБЩНСКИ СЪВЕТ
ОБЩИНА КАРЛОВО
ДО
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
ГР. ПЛОВДИВ

КОПИЕ:

ВЪРХОВНА АДМИНИСТРАТИВНА
ПРОКУРАТУРА
На Ваш № 1595/2019г.-02

ПРОТЕСТ
ОТ
ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – ГР. ПЛОВДИВ

Против: „Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на община Карлово“, приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол №8 от заседание на Общинския съвет, проведено на 27.04.2016г., изменена и допълнена с Решение №269 взето с Протокол № 9 от заседание на Общинския съвет, проведено на 26.05.2016г.

Правно основание: чл. 185-191 и чл. 193, ал. 1 АПК

УВАЖАЕМИ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

Моля, да отмените: „Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на община Карлово“, приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол №8 от заседание на Общинския съвет, проведено на 27.04.2016г., изменена и допълнена с Решение №269 взето с Протокол № 9 от заседание на Общинския съвет, проведено на 26.05.2016г. в частта:

-Чл.21 ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредбата:

Чл. 21. ал.1 **Кметът на общината** със заповед може временно, за срок до три месеца да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия:

1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча;
2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

Ал.2 Заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината.

Ал.3 Въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели.

Посочената разпоредба противоречи на нормативен акт от по-висока степен – чл.146 ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗГ.

-Чл.21а ал.4 т.1 и ал.7 т.1 и т.4

Ал.4 т.1. За издаване на разрешение за движение по конкретните горски пътища, собствениците или ползвателите на имоти **вносят по сметката на общината депозит**, в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.25 лв. и прогнозните количества добита дървесина по 0.25 лв. за кубик.

Ал.7 т.1. За издаване на разрешение за достъп до горските територии и пътища на община Карлово, собствениците или ползвателите на имоти **вносят депозит по сметка на общината - депозити и гаранции**, който ще се използва за поддръжка и ремонт на горски пътища. Депозитът е в размер от сумата равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.50 лв./м и прогнозните количества добита дървесина по 0.50 лв./м³.

т. 4. Комисията съставя констативен протокол за състоянието на пътя, преди и след приключване на съответния вид дейност.

При констатиране на:

а) не влошено състояние на пътя - депозитът се възстановява на собствениците или ползвателите след доклад на лицензирия лесовъд към общината;

б) влошено състояние на пътя - депозитът на собствениците или ползвателите се задържа и при недостиг на депозита за покриване на нанесените щети се заплаща обезщетение в размер на 25 лв./м² от унищожената площ от пътя след доклад на лицензирия лесовъд към общината.

Посочената разпоредба противоречи на нормативен акт от по-висока степен – чл. 148, ал. от 11 ЗГ и Наредба №1 от 30.01.2012г. за контрола и опазването на горските територии.

Чл.34 ал.2

Тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители. Условиата и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по чл. 27 от Наредбата.

Посочената разпоредба противоречи на нормативен акт от по-висока степен – чл. 275 от ЗГ, ЗАНН, Решение №1/01.03.2012г. по к.д.№10/2011г. на КС.

В подкрепа на това излагам следните съображения:

Съгласно чл.7, ал.2 ЗНА Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а в чл.8 ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК е предвидено, че всеки Общински съвет може да издава Наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения от местно значение.

Съгласно чл.15 ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, а в чл. 15, ал. 3 от ЗНА е предвидено, че ако постановление, правилник, Наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт. При съобразяване на цитираните разпоредби се налага извод, че за Общинския съвет не е налице правна възможност да регламентира по различен начин от този в ЗАНН реда и начина за установяване на административните нарушения и административно-наказателно отговорните лица и условията за отговорността им.

Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на община Карлово е приета на основание чл. 181 ал.6 ЗГ и чл.21 ал.2 ЗМСМА и урежда условията и редът за управлението, стопанисването, ползването и опазването на горски територии – общинска собственост, както и ползването на дървесина и недървесни горски продукти.Разпоредбата на чл.186, ал.6 ЗГ, предвижда общинският съвет да определя с наредба реда за управление на горските територии - общинска собственост. С разпоредбата на чл.76, ал.3 от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл.8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Съгласно чл.10, ал.1 и ал.2 ЗНА, с един акт следва да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. Т.е. общинският съвет разполага с правомощието да уреди чрез приемането на наредба само тези правоотношения, свързани с управлението на общинските гори, които не са били уредените от ЗГ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му.

1. Съгласно чл.21, ал.1 от Наредбата **кметът на общината** със заповед може временно, за срок до три месеца да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите. Според ал. 2, заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината, а в ал. 3 е регламентирано, че въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът

до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели. Посочената разпоредба на чл.21, ал. 1, ал.2 и ал.3 от Наредбата следва да бъде съобразена с нормативния акт от по-висока степен, уреждащ същите обществени отношения, а именно ЗГ. Съгласно чл.146, ал.1 ЗГ, директорът на регионалната дирекция по горите със заповед може временно, за срок до три месеца, да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите. При наличие на изрична правна регламентация в ЗГ по отношение ограничаване достъпа до горски територии се налага извода, че общинския съвет не е разполагал с компетенции да определя правомощия за кмета на общината по отношение ограничаването или забраната на достъпа до определена горска територия.Т.е. описаните действия са изричен прерогатив на директора на регионалната дирекция по горите. Или стореното от общинския съвет напуска делегацията по чл.181 ал.3 от ЗГ, в нарушение чл.76 ал.3 АПК, респ. чл.8 ЗНА.

Прилагането на следващите ал.2 и ал.3 от чл.21 от местната наредба е предпоставено от наличието на заповед на кмета на общината.И щом издаването на подобен акт е недопустимо, то и съществуването на посочените алинеи е безпредметно.

2.Съгласно чл.21а, ал.4, т.1 от Наредбата - за издаване на разрешение за движение по конкретните горски пътища, собствениците или ползвателите на имоти внасят по сметката на общината депозит, в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.25 лв. и прогнозните количества добита дървесина по 0.25 лв. за кубик. А съгласно чл.21а, ал.7, т.1 от Наредбата - за издаване на разрешение за достъп до горските територии и пътища на община Карлово, собствениците или ползвателите на имоти внасят депозит по сметка на общината - депозити и гаранции, който ще се използва за поддръжка и ремонт на горски пътища. Депозитът е в размер от сумата равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.50 лв./м и прогнозните количества добита дървесина по 0.50лв./м3. В чл.21а ,ал.7, т.4 от Наредбата е отразено, че комисията съставя констативен протокол за състоянието на пътя, преди и след приключване на съответния вид дейност. При констатиране на: а) не влошено състояние на пътя - депозитът се възстановява на собствениците или ползвателите след доклад на лицензиращия лесовъд към общината; б) влошено състояние на пътя - депозитът на собствениците или ползвателите се задържа и при недостиг на депозита за покриване на нанесените щети се заплаща обезщетение в размер на 25 лв./м2 от унищожената площ от пътя след доклад на лицензиращия лесовъд към общината. Посочените разпоредби на чл. 21а, ал.4, т.1, ал.7, т.1и т.4 от Наредбата следва да бъдат съобразена с нормативни актове от по-висока степен, уреждащи същите обществени отношения, а именно ЗГ и Наредба № 1 от 30.01.2012 г. за контрола и опазването на горските територии. Редът и условията за движение по горските пътища общо е определен в чл.148 ЗГ, като според ал. 11 - условията и редът за движението по горските пътища, за поставяне на пътни знаци и техните образци, както и образците на документите за достъп до горските територии се определят с наредба на Министъра на земеделието, храните и горите и Министъра на вътрешните работи.

Така правната регламентация законодателя е предоставил на Министъра на земеделието и храните и Министъра на вътрешните работи, а не на общинските съвети. В Глава III на Наредба № 1/30.01.2012 год. за контрола и опазването на горските територии (обн.ДВ бр.11/07.02.2012 год., в сила от 07.02.2012 год., изменена и допълнена ДВ бр.79/13.10.2015 год. и бр.66/23.08.2016 год.) са уредени условията и реда за движение по горските пътища, поставянето на пътни знаци, както и образците на документите за достъп до горските територии. Чл.28, ал.1 от Наредба № 1, казва че горските пътища са отворени за обществено ползване и движението по тях се извършва в съответствие с разпоредбите на Закона за движение по пътищата (ЗДвП) и издадените въз основа на него подзаконовни нормативни актове с изключение на случаите, предвидени в ЗГ, Закона за лова и опазване на дивеча и правилника за прилагането му, а следващите текстове на Раздел I от Глава III детайлизират условията за издаване на разрешителни и съответните образци – приложения към Наредбата, без да предвижда възможност за общинските съвети да определят и събират депозити или гаранции за издаване на разрешение, а още по-малко това да е и задължително условие за издаването му, както е прието с разглежданите текстове на Наредбата на Общински съвет Карлово. Следователно, общинския съвет не само, че не притежава правомощия да взема решение по въпросите за условията и реда за издаване на разрешение за движение по горските пътища, но тези въпроси са вече разрешени с Наредба № 1.

Предвид гореизложеното намирам, че така приетите текстове на Наредбата са приети от Общински съвет Карлово извън материалната му компетентност и следва да се обявят за нищожни. Уредените с тях обществени отношения са уредени в нормативен акт от по-висока степен – в ЗГ и съответния подзаконов акт – Наредба № 1/30.01.2012 год. за контрола и опазването на горските територии. С приемането им местният орган на самоуправление е излязъл извън рамките на предоставената му законова делегация по ЗМСМА, като е преуредил вече уредени обществени отношения с по-висш нормативен акт (закони и наредби) в противоречие с чл. 2, 3, 7 и 8 от ЗНА и чл. 75, ал. 2 и чл. 76 от АПК.

3. Съгласно чл.34, ал.2 от Наредбата - тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители. Условията и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по чл. 27 от Наредбата. Съгласно чл.275 ЗГ, наказателните постановления по закона и подзаконовите актове по прилагането му се издават: 1. от кметовете на общини - за нарушения, установени от лицата по чл. 274, ал. 1, т. 3; 2. от оправомощени от министъра на земеделието, храните и горите длъжностни лица от регионалните дирекции по горите - в останалите случаи; 3. от оправомощени от министъра на вътрешните работи длъжностни лица - за нарушенията, установени по чл. 274, ал. 1, т. 6. В ал. 2 е посочено, че глобите, имуществените санкции, както и сумите, получени от продажбата на отнетите вещи, или паричната равностойност на липсващите вещи - предмет и/или средство на нарушението, с изключение на сумите, за които се прилага чл. 273, ал. 9, се внасят в бюджета на Изпълнителната агенция по горите, а когато наказателното постановление е издадено от кмет на община - в бюджета на съответната община. Чл. 275, ал.4, регламентира, че размерът на обезщетенията за вреди/щети върху

горски територии, съоръжения, изградени в тях и върху горски пътища, се определя с наредба на Министерския съвет.

За пълнота на преценката за законосъобразност на чл.34, ал.2 от подзаконовия нормативен акт, е редно да се направи сравнение с нормативните актове от по-висока степен уреждащи бюджетите на общините, а именно чл.21, ал.1, т.6 и чл. 52 от ЗМСМА, както и чл. 22, ал.3, чл. 45 и сл. и чл. 122 и сл. от Закона за публичните финанси /ЗПФ/. Съгласно чл. 21, ал. 1, т.6 от ЗМСМА, общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му, а в чл. 52 от ЗМСМА е регламентирано, че общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, извън държавния, на основата на собствени приходиизточници и субсидии от държавата, разпределяни между общините по критерии, определени със закон. В чл. 45 от ЗПФ е посочено, че общинския бюджет включва приходи от глоби и имуществени санкции, като са предвидени и разходи за персонал. В чл. 122, ал. 1 от ЗПФ е посочено, че изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет.

След като общинския съвет има такива предоставени му законови правомощия считам, че не са налице достатъчно категорични основания за незаконосъобразност на чл.34, ал.2 от Наредбата, но предвид указанията на ВАП в тази насока се протестира и този текст от Наредбата.

Следователно, местната наредба е в пряко противоречие с нормативната регламентация от по-висок ранг, поради което стореното е в нарушение на предвидената компетентност и е нетърпимо от правния ред.

С оглед гореизложеното намирам, че разпоредбите на чл.21 ал.1, ал.2 и ал.3, чл.21а ал.4 т.1и ал.7 т.1 и т.4 и чл.34 ал.2 от „Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на община Карлово“, приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол №8 от заседание на Общинския съвет, проведено на 27.04.2016г., изменена и допълнена с Решение №269 взето с Протокол № 9 от заседание на Общинския съвет, проведено на 26.05.2016г. е незаконосъобразна и противоречат на нормативен акт от по-висока степен, а именно ЗГ, ЗАНН , Наредба №1 от 30.01.2012г. за контрола и опазването на горските територии, поради което и на основание чл.186 ал.2 вр. чл.185 вр. чл.16 ал.1, чл.126, чл.193 ал.1 от АПК,

ПРЕДЛАГАМ:

Административен съд – гр. Пловдив да отмени „Наредба за реда за управление на горските територии – собственост на община Карлово“, приета с Решение № 242 на Общински съвет Карлово, взето с Протокол №8 от заседание на Общинския съвет, проведено на 27.04.2016г., изменена и допълнена с Решение №269 взето с Протокол № 9 от заседание на Общинския съвет, проведено на 26.05.2016г., в частта:

-Чл.21 ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредбата:

Чл. 21. ал.1 **Кметът на общината** със заповед може временно, за срок до три месеца да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия:

1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча;
2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

Ал.2 Заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет страницата на общината и на информационното табло в сградата на общината.

Ал.3 Въз основа на заповедта по ал.1 кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели.

-Чл.21а ал.4 т.1 и ал.7 т.1 и т.4

Ал.4 т.1. За издаване на разрешение за движение по конкретните горски пътища, собствениците или ползвателите на имоти **вносят по сметката на общината депозит**, в размер на сума равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.25 лв. и прогнозните количества добита дървесина по 0.25 лв. за кубик.

Ал.7 т.1. За издаване на разрешение за достъп до горските територии и пътища на община Карлово, собствениците или ползвателите на имоти **вносят депозит по сметка на общината - депозити и гаранции**, който ще се използва за поддръжка и ремонт на горски пътища. Депозитът е в размер от сумата равна на сбора от всеки линеен метър използван от пътя по 0.50 лв./м и прогнозните количества добита дървесина по 0.50 лв./м³.

т. 4. Комисията съставя констативен протокол за състоянието на пътя, преди и след приключване на съответния вид дейност.

При констатиране на:

а) не влошено състояние на пътя - депозитът се възстановява на собствениците или ползвателите след доклад на лицензиария лесовъд към общината;

б) влошено състояние на пътя - депозитът на собствениците или ползвателите се задържа и при недостиг на депозита за покриване на нанесените щети се заплаща обезщетение в размер на 25 лв./м² от унищожената площ от пътя след доклад на лицензиария лесовъд към общината.

Чл.34 ал.2

Тридесет на сто от постъпилите в съответните бюджети по ал. 1 суми от влезли в сила наказателни постановления се изплащат на съответните актосъставители. Условието и редът за изплащане на сумите се определят със заповед на лицата по чл. 27 от Наредбата.

Моля на основание чл.143 ал.1 от АПК да бъдат присъдени при уважаване на протеста разноските по силата на чл.188 вр. с чл.181 ал.1 от АПК, т.р.4/16.07.09 г.

по т.д. № 2/09г. на ВАС, които Прокуратурата е осъществила като заплатила за съобщаване на протеста чрез обявление в Държавен вестник.

Доказателства:

Писмо от Общински съвет Карлово с изх. № 00-538-19 от 19.02.2019г. до Окръжна прокуратура – гр. Пловдив, ведно с приложения към него.

Приложение:

Преписи от протеста – два броя за заинтересованите страни и за съда.

ПРОКУРОР:

/КОСТАДИН ПАСКАЛЕВ/

КП/ЛГ

