

**„ФОНДАЦИЯ „ИНСТИТУТ ЗА ПРАВО И ПРАВОСЪДИЕ” –
ЕФЕКТИВЕН ПАРТНЬОР НА МЕСТНАТА ВЛАСТ ЗА ДОБРО
УПРАВЛЕНИЕ**

**АНАЛИЗ НА ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ НА
ОБЩИНА МИНЕРАЛНИ БАНИ**



ОБЩИНА МИНЕРАЛНИ БАНИ

I. ЦЕЛ

Този анализ се финансира по Проект с наименование „Фондация „Институт за право и правосъдие” – ефективен партньор на местната власт за добро управление” в изпълнение на Договор № ВЕЕ.1033.20201202/ 09.12.2020г. за предоставяне на грант от **Фондация „Америка за България”**.

Целта на анализа е да прегледа, адаптира и предложи на общинските съвети от област Хасково, за общини Хасково, Димитровград, Харманли, Свиленград и Минерални бани, да предприемат корективни действия като актуализират и приемат законосъобразни, целесъобразни и приложими местни нормативни актове и създаде предпоставки за по-добро местно управление.

Анализът обхваща следните групи под-законови нормативни актове на ОС на общината:



1. Актове, които касаят местни данъци и такси, приемане и разходване на общински бюджет, други актове, които касаят финансовото управление на общината;
2. Актове, които касаят общинската собственост;
3. Актове, които касаят околна среда, отпадъци и води;
4. Актове, които касаят устройството на територията (във връзка с приложение на ЗУТ) строителство, издаване на разрешителни и др.
5. Актове, които касаят административното обслужване административно и административни услуги, образование и образователни услуги, медицински и социални услуги и административно наказателни такива.

Всеки нормативен акт, който попада в изследването се разглежда от гледище на актуалност, законосъобразност, целесъобразност и други белези, като противоречие с основен и по-висок ранг нормативен акт. Също така се представят препоръки към всеки акт и ако е необходимо се предлагат конкретни мерки за промяна на съответните норми.

Настоящият правен анализ касае разпоредби на подзаконови нормативни актове, приети от Общинските съвети, като включва преглед на действащите към **01.06.2021 г.** подзаконови нормативни актове в Общините.

II. ВЪВЕДЕНИЕ

Общинският съвет организира и осъществява дейността си въз основа на Конституцията на Република България, Европейската харта за местно самоуправление, Закона за местното самоуправление и местната администрация, действащото законодателство и разпоредбите на правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. С правилника на общинския съвет могат да се създават и регламентират конкретни правила, условия за решаване на възникнали въпроси и консултативни органи, които не са предвидени в закона. Своя правомощия общинският съвет черпи и от Закона за администрацията, Закона за административното производство и Закона за административните нарушения и наказания. Актовете на общинския съвет се изпращат на кмета на общината и на областния управител в 7-дневен срок от приемането им. Те се разгласяват на населението на общината в законовия срок чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на общинския съвет се разгласява по същия ред. Актовете на общинския съвет се обнародват в "Държавен вестник", когато това е предвидено със закон. За нарушаване на наредбите могат да се предвидят глоби в размер до 5000 лв., а за еднолични търговци и юридически лица - имуществени санкции в размер до 50 000 лв., а при повторно нарушение и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност.



Законът е нормативен 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. Нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията или от закон. Компетентността да се издават нормативни актове не може да се прехвърля.

Съгласно чл. 75 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) нормативните административни актове са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен, като всеки нормативен административен акт има наименование, което сочи вида и автора на акта, и главния му предмет. Във всеки нормативен административен акт, с изключение на нормативните актове, с които се изменят, допълват или отменят други нормативни актове, се посочва правното основание за неговото издаване. Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

Наредбите, приети от общинските съвети, са подзаконови нормативни актове, които се прилагат само за дадената община, за която са създадени и приети. Общинският съвет е органът, компетентен да приеме дадена наредба, определя политиката за изграждане и развитие на общината, именно като приема наредби, уреждащи отношенията в дадената община.

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 12 от Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности. В изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Подзаконовите нормативни актове, приети от общинските съвети, са подзаконови нормативни актове, които се прилагат само за дадената община, за която са създадени и приети. Общинският съвет е органът, компетентен да приеме дадена наредба, определя политиката за изграждане и развитие на общината, именно като приема наредби, уреждащи отношенията в дадената община.



1. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ, КОИТО КАСАЯТ МЕСТНИ ДАНЪЦИ И ТАКСИ (МТД)

За целите на изследването обследваните наредби са анализирани както с оглед разпоредбите на законите, в изпълнение на които са издадени, така и с оглед постулатите на Закона за нормативните актове и Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (Указа), който определят структурата и съдържанието на нормативните актове в РБългария и е задължителен съобразно препратката на чл.9, ал.3 от ЗНА..

Изследваните наредби са оповестени на официалния сайт на общината и в настоящото изследване е прието, че това са актуалните действащи разпоредби на актовете и представляват действащо право в момента на разглеждането им.

1. В изпълнение на законовата делегация на чл. 1, ал.2 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) /Обн. - ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г.; в сила от 01.01.1998 г.; изм. и доп., бр. 71 от 23.06.1998 г.; в сила от 24.08.1998 г., изм., бр. 110 от 29.12.2020 г., в сила от 31.12.2020 г.; изм., бр. 14 от 17.02.2021 г., в сила от 17.02.2021 г.; изм., бр. 16 от 23.02.2021 г. Общинският съвет е приел Наредба №7 за определяне размера на местните данъци на територията на община Минерални бани (Наредбата). В публикуваната на сайта на Община Минерални бани Наредба е посочено, че същата е приета с Решение №161 от 19.10.2020г. и Протокол №12 19.10.2020г., но от текста ѝ се установява, че с това решение на Общинския съвет е направено изменение на някои от разпоредбите. Липсва информация за това кога и с кой акт на компетентния орган на местно самоуправление е приета наредбата.

След обстоен анализ на разпоредбите на Наредбата с оглед съответствието ѝ с актовете от по-висок ранг, становището ни е следното:

1.1. Наредбата урежда размерите на дължимите се към местния бюджет данъци и такси в рамките, определени в закона. Наредбата, освен изпълнение на законовата делегация, съдържа и препис на разпоредбите на ЗМДТ, което улеснява правоприлагането ѝ, но е незаконосъобразно поради нарушение чл. 44, ал.1 от Указа. Приемането с наредбата на текстове, приети преди това със закон противоречи на чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), доколкото не се касае за неуредени със закон обществени отношения. Съдебната практика е трайна и последователна в разбирането си, че наредбите, издавани от местните органи на самоуправление, не следва да преписват законовите разпоредби на актовете въз основа на които са издадени.

1.2. В текстовете на Наредбата са допуснати редица технически, смислови и граматически грешки. Не е приемливо в един нормативен акт да има допуснати правописни грешки – същите следва да бъдат коригирани, без да се взема решение на Общинския съвет за това. Например:

1.2.1. няма поставен интервал след препинателния знак запетая;



1.2.2. чл.5, ал.3 от Наредбата, който възпроизвежда чл.4, ал.3 от ЗМДТ, е недовършен и поради това лишен от смисъл. В същия текст, вместо правилното „публични изпълнители“ е записано „публични изпълнения“, което придава друго значение на словоизраза.

1.2.3. В чл.7, ал.1 от Наредбата, който възпроизвежда чл. 10, ал.1 от ЗМДТ, следва да се посочи, че с данък недвижими имоти се облагат разположените на територията на общината имоти, а не та територията на страната, защото териториалната компетентност на Общинския съвет в Минерални бани съвпада с териториалните граници на общината. Освен това е допусната и правописна грешка, като вместо „сгради“ е изписано “гради“.

1.3. Разпоредбата на чл.5, ал.1, изречение второ от Наредбата е незаконосъобразна, тъй като противоречи на чл.4, ал.1 от ЗМДТ, съгласно който обжалването на свързаните с установяването, обезпечаването и събирането на местните данъци актове се извършва по местонахождението на общината, в чийто район е възникнало задължението, по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Тази разпоредба, която е специална, определя за компетентен Административния съд по местонахождение на общината, а общата разпоредба на ДОПК – чл.156 предвижда, че компетентен да разгледа спора е административния съд, в чийто съдебен район е постоянният адрес или седалището на жалбоподателя.

1.4. Чл.8, ал.4 от Наредбата противоречи на чл. 11, ал.4 от ЗМДТ, който предвижда, че при концесия за добив данъчно задължено лице е собственикът, с изключение на случаите, при които в полза на концесионера е учредено вещно право на ползване върху поземления имот или съответната част от него.

1.5. Чл.20, ал.4 от Наредбата е в нарушение на чл. 21, ал.4 от ЗМДТ, тъй като не предвижда, че данъчната оценка се определя от служител на общинската администрация и в случай на наличие на счетоводни данни, определени в нарушение на приложимото счетоводно законодателство.

1.6. Чл.23 от Наредбата, предвиждаща като необходимо условие за определяне на данъка наличието на подадена данъчна декларация по чл.14 от Закона за местните данъци и такси, освен в случаите по чл.14, ал.3 от ЗМДТ противоречи на ЗМДТ, тъй като последният е нормативния акт, който определя в кои случаи и от кои лица следва да бъдат подавани данъчните декларации във връзка с облагането с данък върху недвижимите имоти.

1.7. Чл.25 от Наредбата, който възпроизвежда чл.29 от ЗМДТ, следва да бъде редактиран, като териториалния обхват на наследеното имущество следва да съвпада с територията на Общината с оглед териториалната компетентност на Общински съвет Минерални бани, като орган на местното самоуправление.

1.8. Чл.61, ал.5 от Наредбата, в частта си, с която се предвижда, че декларация се подава в срок до 30 януари противоречи на чл. чл.61р, ал.5 от ЗМДТ, който предвижда, че декларацията



се подава до 31 януари и като противоречаща на акт от по-висок ранг е незаконосъобразна в тази част.

1.9. Размерът на патентния данък бе следвало да се определи с текст, представляващ част от самата наредба, а не както е направено в чл. Чл.60, съгласно който задължените лица заплащат патентен данък в размерите, посочени в Приложение № 2. Определянето на конкретен размер на дължим данък е текст, който следва да бъде в текстовата част от наредбата за определяне на размера на местните данъци, съгласно законовата делегация в ЗМДТ. Освен това, като приложения към нормативните актове могат да бъдат само списъци, таблици, тарифи, схеми, формули и др. и то единствено в случай, че не е необходимо да се включат към съответни техни подразделения / чл. 31, ал.1 от Указа/.

1.10. Възприетият в Наредбата подход за препис на законовите разпоредби на ЗМДТ не е проведен докрай, като по неизводими причини някои от законовите текстове не са намерили отражение в нейните текстове. Това би могло да създаде объркване в данъчно задължените лица.

1.11. В Наредбата липсва регламентация и определяне на дължимия се към общинския бюджет местен данък за таксиметров превоз на пътници, съгласно разпоредбите на чл. 61у и сл. от ЗМДТ.

2. Размерите на местните такси и цени на услуги са определени в Наредба № 9 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Минерални бани (Наредбата). Наредбата е приета в изпълнение на законовата делегация на чл. 9 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) /Обн. - ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г.; в сила от 01.01.1998 г.; изм. и доп., бр. 71 от 23.06.1998 г.; в сила от 24.08.1998 г. . изм., бр. 110 от 29.12.2020 г., в сила от 31.12.2020 г.; изм., бр. 14 от 17.02.2021 г., в сила от 17.02.2021 г.; изм., бр. 16 от 23.02.2021 г. **Наредбата е приета от Общинския съвет с Решение №251/25.03.2021г. от Протокол №18 от 25.03.2021г.**

След обстоен анализ на разпоредбите на Наредбата с оглед съответствието ѝ с актовете от по-висок ранг, становището ни е следното:

2.1. Наредбата, включително и в допълнителните си разпоредби, съдържа препис на разпоредбите на ЗМДТ, което улеснява правоприлагането ѝ, но е незаконосъобразно поради нарушение чл. 44, ал.1 от Указа. Приемането с наредбата на текстове, приети преди това със закон противоречи на чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), доколкото не се касае за неуредени със закон обществени отношения. Съдебната практика е трайна и последователна в разбирането си, че наредбите, издавани от местните органи на самоуправление, не следва да преписват законовите разпоредби на актовете въз основа на които са издадени.



2.2 чл.20, ал.1, т.3 от Наредбата следва да бъде допълнена, за да бъде съобразена с актуалният текст на чл.11, ал.4, който предвижда, че при концесия за добив задължено лице е собственикът, с изключение на случаите, при които в полза на концесионера е учредено вещно право на ползване върху поземления имот или съответната част от него

2.3. Разпоредбата на чл.20, ал.2 от Наредбата предвиждаща, че за общински и държавни имоти, ползвани или наети от други лица, такса се заплаща от ползвателя/наемателя е незаконосъобразна в частта ѝ за наемателя, поради противоречието си с чл. 64, ал.1 от ЗМДТ, вр. с чл. 11, ал.5 от същия закон, която предвижда, че за имот държавна или общинска собственост, данъчно задължено е лицето, на което имотът е предоставен за управление. Наемателите на общински имот /държавен имот не попадат в нито една от хипотезите на задължени лица посочени в текста на чл.11 от ЗМДТ, вкл. в ал.5 на същата норма, към който препраща чл. 64 от същия закон. Следователно, в нарушение на чл.8 от ЗНА, е разширен кръга на задължените по закон лица да заплащат такса битови отпадъци.

1.1. Разпоредбата на чл. 23, ал.6 от Наредбата следва да се прецизира, тъй като в настоящата ѝ редакция текстът е неясен, което от своя страна представлява нарушение на чл.9, ал.1 от ЗНА.

1.2. Разпоредбата на чл.31, ал.1 от Наредбата, предвиждаща, че семействата на роднини, близки или приемните семейства за децата, настанени по чл.26 от Закона за закрила на детето, заплащат такса за ползване на детска градина противоречи на текста на чл. 81 от ЗМДТ, в който е определен кръгът на лицата, които следва да заплащат месечната такса за предоставената услуга. Разширяването на кръга на задължените лица е в разрез с делегираната компетентност на Общинския съвет и разпоредбите на акт с по-висок ранг, поради което в тази си част разпоредбата е незаконосъобразна.

1.3. Чл. 61, чл.62 и чл.63 от Раздел V „Административнонаказателни разпоредби“ са нищожни, поради липса на компетентност на Общинския съвет. Разпоредбата на чл. 9 от ЗМДТ предоставя, но и ограничава правомощията на общинския съвет да приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Правомощията по определяне и администриране на местни такси и цени на услуги не включват и правомощия по приемане на наредба, в която да се определят наказания за неизпълнение на задължения във връзка с данъци и такси.



2. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ, КОИТО КАСАЯТ ПРИЕМАНЕ И РАЗХОДВАНЕ НА ОБЩИНСКИ БЮДЖЕТ

Общинският бюджет е самостоятелна финансова сметка, чрез която се разпределят и балансират разходите и приходите по тримесечия за бюджетната година. Разработването на бюджета е съвместно усилие на много хора. То включва кмета и неговата администрация, общинския съвет, ръководителите на бюджетни звена както и гражданите. Това представлява процес на преговори и компромиси, които целят изработването на продукт, който формулира общинския план за цялата година в изпълнение стратегията за развитие на общината. Няма друго съвместно действие на администрацията и общинските съветници, което да оказва такова огромно въздействие върху ежедневието на гражданите, както годишния бюджет.

Нормативната база, определяща приемането и разходването на общинския бюджет, намира израз на първо място в Конституцията на Република България. Основните правила по отношение на финансовите взаимоотношения между централни и местни власти са начертани от чл. 141 на Конституцията, според който: 1/ всяка община има самостоятелен бюджет; 2/ постоянните финансови източници на общината се определят със закон; 3/ общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон; 4/ общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон; 5/ държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

Рамката и минималните изисквания, към които всяка община би следвало да се придържа при приемане и разходване на общинския бюджет, са начертани от Закона за публичните финанси /ЗПФ/. За уреждане на тази материя на местно ниво в съответствие с разпоредбата на чл. 82, ал. 1 от ЗПФ всяка община разработва и приема наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет. Като подзаконов нормативен акт наредбата следва да бъде разработена при спазване принципите, правилата и процедурите, предвидени в ЗПФ.

1. В **Община Минерални бани** на основание чл. 82, ал. 1 от ЗПФ Общинският съвет е приел **Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Община Минерални бани**

Състояние: Наредбата е публикувана на официалната интернет страница на Община Минерални бани, раздел „Общински съвет“, подраздел „Наредби“.

Актуалност: Наредбата е приета от Общински съвет – Минерални бани на основание чл. 82, ал. 1 от Закона за публичните финанси и е влязла в сила на 01.01.2014 г. В частта за бюджетния процес е влязла в сила от датата на приемането ѝ с Решение № 602 по Протокол № 39/12.02.2014 г.

Законосъобразност: 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. Чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2



от ЗМСМА оправомощава общинския съвет да решава въпроси от местно значение, като в изпълнение на посоченото правомощие общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Възможността общинските съвети да издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение е предвидена и в чл. 76, ал. 3 от АПК. Освен това според чл. 82, ал. 1 от ЗПФ общинският съвет приема наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, разработена при спазване на принципите, правилата и процедурите по ЗПФ. Горепосоченото изяснява въпроса за компетентността именно на Общински съвет – Минерални бани да регулира обществените отношения, свързани с бюджета на общината.

Наредбата за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Община Минерални бани в много висока степен възпроизвежда текстовете на ЗПФ, касаещи общинските бюджети. Въпреки това при извършения анализ за законосъобразност на наредбата с материалноправните разпоредби на ЗПФ се установиха следните несъответствия:

Наредбата не отразява измененията и допълненията в ЗПФ, извършени през 2016 г. и 2017 г., съответно обнародвани в ДВ, бр. 43 от 07.06.2016 г. и ДВ, бр. 91 от 14.11.2017 г. Следва да се посочи, че наред с несъответствията с отделни разпоредби на ЗПФ, породени от измененията и допълненията от 2016 г. и 2017 г., в Наредба № 4 не е въведена и цялата Глава осма „а“ – „Общини с финансови затруднения“, с членове 130а-130л, създадена през 2016 г. В тази връзка в наредбата липсват предвидени мерки при възникване на финансови затруднения и регламент за текущо наблюдение и отчитане на бюджета.

Няма данни наредбата да е оспорена изцяло или в отделни нейни разпоредби по реда на АПК.

Целесъобразност: Предвид обстоятелството, че Наредба № 4 не съответства в пълна степен на разпоредбите на ЗПФ, тя не постига и всички поставени от закона цели, като не предвижда мерки при възникване на финансови затруднения и ред за текущо наблюдение на бюджета.

Препоръки: С оглед изискването на Закона за нормативните актове наредбите подзаконовите нормативни актове да не противоречат на нормативни актове от по-висока степен Наредбата за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на Община Минерални бани, следва да бъде приведена в съответствие с измененията и допълненията в Закона за публичните финанси, обнародвани в ДВ, бр. 43 от 07.06.2016 г. и ДВ, бр. 91 от 14.11.2017 г. С цел да се осигурят равни възможности на всички желаещи за достъп до информацията и отправяне на предложения чрез дистанционно провеждане на публични обсъждания на проекта за бюджета и отчета за касово изпълнение на бюджета, във връзка с противоепидемичните мерки съгласно чл. 63 от Закона за здравето /ЗЗ/, биха могли да се направят изменения и допълнения в смисъл: В условията на противоепидемични мерки, съгласно чл. 63 от ЗЗ общинският съвет да делегира правомощия на кмета на общината да определи условия и ред за провеждане и организиране на дистанционно публично обсъждане



на проекта на бюджет, чрез което да се осигурят равни възможности на всички желаещи за достъп до информация. За постъпилите предложения да се съставя протокол, който да се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета.

2. По отношение **разходването** на общинския бюджет в Община Минерални бани са приети:

2.1. Наредба за условията, реда и критериите за финансово подпомагане на спортните клубове в Община Минерални бани

Състояние: Наредбата е публикувана на официалната интернет страница на Община Минерални бани, раздел „Общински съвет“, подраздел „Наредби“.

Актуалност: Наредбата е приета от Общински съвет Минерални бани с Решение № 821 от 08.12.2014 г. по Протокол № 50 от 08.12.2014 г. и влиза в сила от датата на приемането ѝ. Наредбата е изменена и допълнена с Решение № 53/21.12.2015 г.

Законосъобразност: 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. Чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА оправомощава общинския съвет да решава въпроси от местно значение, като в изпълнение на посоченото правомощие общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Възможността общинските съвети да издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение е предвидена и в чл. 76, ал. 3 от АПК. Според чл. 133, ал. 4 от Закона за физическото възпитание и спорта /ЗФВС/ условията и редът за финансиране и подпомагане на физическата активност, физическото възпитание, спорта и спортно-туристическата дейност се определят с наредба на общинския съвет. Горепосоченото изяснява въпроса за компетентността именно на Общински съвет – Минерални бани да регулира обществените отношения, свързани с финансовото подпомагане на спортните клубове, осъществяващи дейност на територията на Община Минерални бани.

Наредбата е приета на основание отменения ЗФВС, обн. ДВ бр. 58 от 1996 г., и не е съобразена с разпоредбите на ЗФВС, обн. ДВ бр. 86 от 18.10.2018 г. и последващите изменения и допълнения.

Няма данни наредбата да е оспорена изцяло или в отделни нейни разпоредби по реда на АПК.

Целесъобразност: Предвид обстоятелството, че Наредбата не е съобразена с действащото законодателство в областта на спорта, тя не би могла да постигне в пълна степен целите, за които е приета.

Препоръки: С цел постигане на по-висока степен на публичност и прозрачност при финансирането на спортните клубове би могло да се предвиди информацията за спортните клубове, които ще бъдат подпомогнати, и размера на финансовите средства, които ще бъдат отпуснати, да бъде публикуван на интернет страницата на общината.

Към публикувания подзаконов нормативен акт на интернет страницата на Община Минерални бани да се приложи и извършената предварителна оценка на въздействието му по чл. 18а от Закона за нормативните актове /ЗНА/.



Съгласно чл. 18б от ЗНА резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието. Въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт. По отношение на Наредбата за условията, реда и критериите за финансово подпомагане на спортните клубове в Община Минерални бани не се установява да е извършена такава последваща проверка. В тази връзка: в случай, че последваща оценка е извършена – да се публикува на интернет страницата на общината в съответствие с разпоредбата на чл. 42 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, а в случай, че последваща оценка не е извършена – да се направи такава с оглед действието на наредбата за период от близо 7 години, както и с оглед актуалните обществени условия.

2.2. Правилник за реда за предоставяне на еднократни безвъзмездни финансови помощи в полза на физически лица от Община Минерални бани, област Хасково

Състояние: Правилникът е публикуван на официалната интернет страница на Община Минерални бани, раздел „Общински съвет“, подраздел „Правилници“.

Актуалност: Правилникът е приет с Решение № 345/19.12.2012 г. и Протокол № 23/19.12.2012 г.

Законосъобразност: Чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от ЗМСМА оправомощава общинския съвет да решава въпроси от местно значение, като в изпълнение на посоченото правомощие общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Възможността общинските съвети да издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение е предвидена и в чл. 76, ал. 3 от АПК. Следователно Общински съвет – Минерални бани е компетентният орган да регламентира реда и условията за предоставяне на еднократни безвъзмездни финансови помощи на физически лица от Община Минерални бани.

Чл. 45, ал. 1 от Закона за публичните финанси /ЗПФ/ предвижда разходи за помощи и обезщетения в структурата на общинския бюджет. В този смисъл уреденото с Правилника предоставяне на еднократни безвъзмездни финансови помощи на жители на общината, не противоречи на ЗПФ.

Тъй като предоставянето на еднократни финансови помощи на граждани е дейност по социално подпомагане, правилникът следва да е в съответствие с разпоредбите на Закона за социалното подпомагане /ЗСП/. Съгласно чл. 24 от ЗСП финансирането на социалното подпомагане се осъществява както със средства от държавния бюджет и от фонд „Социална закрила“, така и със средства от други източници. В тази връзка финансирането, предвидено с Правилника не противоречи на Закона за социалното подпомагане. Нещо повече – чл. 35 от ЗСП задължава общините да създадат обществени съвети, които да оказват съдействие и помощ при извършването на дейностите по социално подпомагане и да упражняват обществен контрол върху тяхното осъществяване. Това обстоятелство налага извода, че общините следва да съдействат при провеждане на политиката по социално подпомагане.

Няма данни Наредбата да е оспорена изцяло или в отделни нейни разпоредби по реда на АПК.

Целесъобразност: Съгласно чл. 1, ал. 2 от Правилника средствата се предоставят за решаването образователни и тежки здравословни проблеми и на пострадали от природни



бедствия и аварии. Размерът на предоставената еднократна финансова помощ не може да надвишава 1 000 лв.

В Правилника са посочени лицата, които имат право на искане и предложение за отпускане на финансовата помощ. Регламентирани са процедура и бюджет за предоставяне на помощта. Предвидено е ограничение, че жители на Община Минерални бани, получили еднократна финансова помощ не може да получи същата на същото основание през следващата една година.

С оглед изложеното Правилникът гарантира финансовото подпомагане на нуждаещи се жители на Община Минерални бани, като същевременно съдейства за провеждане на политиката по социално подпомагане и за постигане на част от целите на ЗСП, а именно подпомага нуждаещите се граждани, укрепва и развива обществената солидарност в трудни житейски ситуации.

Препоръки: Да се прецизира коя комисия и в какъв състав се произнася по основателността на искането и размера на еднократната финансова помощ, по какъв начин взема решения, кога заседава.

С цел да се гарантира, че предоставената финансова помощ ще се използва целесъобразно би могло да се предвиди, че по реда на наредбата не се отпуска еднократна финансова помощ, когато касае за погасяване на банкови задължения, задължения към кредитни институции и др., погасяване на задължения за данъци, такси и вноски към осигурителните и здравни фондове, погасяване на задължения за текущи ремонти, наеми и др., лечение по клинична пътека.

За да е налице доказана необходимост от отпускане на финансовата помощ, освен изискването лицата да са с постоянен адрес на територията на общината и да страдат от тежко заболяване, което не могат да заплатят сами, биха могли да се предвидят допълнителни условия като например: да не са вписани като ЕТ и да не са съдружници в търговски дружества; средномесечният доход на член от семейството за определен период от време да е под една минимална работна заплата за страната; да не притежават недвижима и/или движима собственост, която може да бъде източник на доход, с изключение на вещите, които служат за обичайно потребление на лицето или семейството; не са сключвали договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка и гледане; да е налице доказана необходимост от лечение – оперативно лечение или хоспитализация в страната или чужбина; да не са получавали еднократна помощ от Дирекция „Социално подпомагане“ за съответния случай в рамките на същата календарна година; в случай на поразено жилище – то да е единствено за семейството, да не е застраховано и за него да има документ за собственост; да не са получили еднократна помощ от Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет в рамките на същата календарна година.

Да се предвиди срок за изплащане на финансовата помощ.

Предвид актуалните обществени условия да се предвиди изплащането на утвърдената сума да става само по предоставена лична банкова сметка.

С оглед преценката за целесъобразност на подзаконовия нормативен акт на официалната интернет страница на Община Минерални бани към Правилника за реда за предоставяне на еднократни безвъзмездни финансови помощи в полза на физически лица от



Община Минерални бани, област Хасково да бъде публикувана извършената предварителна оценка на въздействието му по чл. 18а от ЗНА.

Предвид действието на правилника близо 8 години да се извърши последваща оценка на въздействието му по чл. 18б от ЗНА и при необходимост да бъде актуализиран.

3. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ КАСАЕЩИ ОБЩИНСКА СОБСТВЕНОСТ

1. НАРЕДБА ЗА ОБЩИНСКИТЕ ЖИЛИЩА ОБЩИНА МИНЕРАЛНИ БАНИ

Последно изменение с Решение № 832/18.04.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани, във връзка с Решение № 141/13.03.2019 г. на Административен съд – Хасково, постановено по адм. дело № 4 от 2019г. на АСХ.

В настоящата си редакция, Наредбата е актуална и законосъобразна.

2. НАРЕДБА ЗА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ ОБЩИНА МИНЕРАЛНИ БАНИ

Тази наредба е приета на основание чл. 8, ал. 2 от Закона за общинската собственост.

Съгласно §4 Наредбата е приета с решение № 193\19.12.2008г., като съгласно §5 Наредбата влиза в сила от деня на приемането ѝ. Съгласно §2 Наредбата отменя Наредба за общинската собственост приета от Общинския съвет с решение № 87/15.02.2005г. и № 27/03.07.2008г.

Според разпоредбата на §3 Средствата, които постъпват в Общината от режимни разноски, могат да се изразходват за възнаграждения на лицата, участващи в подготовката и провеждането на публично оповестените търгове и публично оповестените конкурси, за техническо оборудване на службата по „Общинска собственост”, като условията и редът за изразходване на тези средства се определя със заповед на кмета на общината.

По отношение законосъобразността и целесъобразността на Наредбата за общинската собственост, следва да се посочат и анализират следните оспорвания на законосъобразността на същата. В този смисъл Наредбата е изменена по административен ред с Решение № 283/03.09.2009 г. на Общински съвет – Минерални бани - Протокол № 29 на Общински съвет – Минерални бани, с Решение № 284/03.09.2009 г. на Общински съвет – Минерални бани - Протокол № 29 на Общински съвет – Минерални бани, както и с Решение № 550/22.07.2011 г. - Протокол № 45 на Общински съвет – Минерални бани.

По съдебен ред, Наредбата е изменена с Решение № 296/20.04.2018 г. постановено по адм. д. № 1330/2017г. по описа на Административен съд гр. Хасково.

Също така Наредбата е изменена и във връзка с Решение № 902/20.12.2017 г., постановено по адм.д. № 1097/2017г. по описа на Административен съд гр. Хасково, с което се ОТМЕНЯТ разпоредбите на чл.38, ал.2, чл.39, ал.6, чл.47, ал.2, т.1, чл.51, ал.3, т.1, чл.60, ал.2 и



ал.4, чл.43, ал.4, чл.44, ал.1, чл.60, ал.3, чл.82, ал.1, т.6, чл.93, ал.1, т.6, чл.104, ал.3, т.6 от Наредбата за общинска собственост на община Минерални бани.

Като препоръки относно законосъобразността и целесъобразността на анализираниите по-горе наредби, можем да посочим единствено при изменението и допълнението на същите, да бъде давана гласност чрез оповестяването на информацията чрез медиите или публикуването в интернет на общодостъпни платформи, така че да достигне до знанието на по – широк кръг от хора, тъй като отпечатването в Държавен вестник и залепването на информационното табло на съответната Община е задължително по закон, но не достига до знанието на голям брой лица.

4. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ КАСАЕЩИ ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА (ЗУТ)

I. Наредба за реда и условията за разполагане на преместваеми обекти, рекламни, информационни и монументално – декоративни елементи за търговски и други обслужващи дейности на територията на Община Минерални бани.

Тази наредба се приема на основание чл. 21, ал.2 от Закона за местната администрация и местното самоуправление и чл.56, ал.2 и чл. 57, ал.1 от Закона за устройство на територията.

Наредбата е приета с Решение № 677/13.05.2014 г. на Общински съвет към Община Минерални бани, изменена с Решение № 299/15.09.2016 г. на ОбС-Община Минерални бани, удостоверено с Протокол № 18/15.09.2016 г. на Общински съвет на община Минерални бани.

В настоящата си редакция Наредбата е актуална, законосъобразна и целесъобразна .

II. Н А Р Е Д Б А за условията и реда за принудителното изпълнение на заповедите по премахване на сгради, опасни за здравето и живота на гражданите в Община Минерални бани

Наредбата се издава на основание чл.196,ал.5 от ЗУТ.

Наредбата е приета с решение № 222 от 29.06.2012 год. с Протокол №13 от 29.06.2012г. от Заседание на Общински съвет-Минерални бани и влиза в сила от деня на обнародването ѝ в



местния печат. С Решение № 345/12.06.2017г. по адм.д. № 299/2017г. по описа на Административен съд- Хасково, съдът **ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА** разпоредбата на чл.15 ал.1 от Наредбата.

В настоящата си редакция Наредбата е актуална, законосъобразна и целесъобразна .

5. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ, СВЪРЗАНИ С ОКОЛНАТА СРЕДА, ОЗЕЛЕНЯВАНЕ И ЧИСТОТА НА ВЪЗДУХА, ОТПАДЪЦИ И ВОДИ, ЕКОЛОГИЯ И ОПАЗВАНЕ НА ПРИРОДАТА, ЗАЩИТЕНИ ТЕРИТОРИИ И ЗОНИ.

НАРЕДБА за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Минерални бани

1. Актуалност:

Наредбата е приета с Решение №223 от 29.06.2012г. с Протокол №13 от 29.06.2012г. на Общински съвет-Минерални бани. Същата е изменена с Решение № 806/28.02.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани.

2. Законосъобразност и целесъобразност:

Наредбата е съобразена с разпоредбите на ЗУТ, които предвиждат задължения за общините в областта на опазване на зелената система.

Съгласно наредбата ангажирани в изграждане и опазване на зелената система на общината са Общински съвет и кметът на общината, главния архитект, а също и отдел Устройство на територията и контрол, местно икономическо развитие, програми и проекти. Предвидено е и създаването на общински експертен съвет по устройство на територията по озеленяване, чиято дейност е свързана с разглеждане устройствените планове и инвестиционните проекти за територии и обекти на зелената система.

3.Противоречие:

Наредбата предмет на настоящия анализ е актуална, законосъобразна и целесъобразна. Същата отговаря на изискванията на ЗУТ като горестоящ нормативен акт. Разпоредби от този акт на Общински съвет Минерални бани не са оспорвани по съдебен ред.

НАРЕДБА № 2 ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ НА ТЕРИТОРИЯТА НА ОБЩИНА МИНЕРАЛНИ БАНИ

1. Актуалност:

Наредбата е приета с решение № 505 от 29.08.2017 г. на общински съвет Минерални бани и е изменена с Решение № 876/21.08.2019 г. Издадена е издадена на основание чл. 22, ал. 1 ЗУО, съгласно който Общинският съвет приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването,



оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на територията на общината.

2. Законосъобразност и целесъобразност:

Наредбата е съобразена с разпоредбите на ЗУО, които предвиждат задължения на общините в областта на управление на отпадъците.

Съгласно наредбата ангажирани в управлението на отпадъците на територията на общината са Общински съвет и кметът на общината, както и лицата, на които общината е възложила чрез писмен договор изпълнението на съответните дейности. Предвидени са задължения и за физическите и юридически лица, като основателно се посочва, че притежателите на отпадъци са всички лица, причинители на отпадъци, както и лицата, в чието владение се намират те.

В наредбата е предвиден и самостоятелен раздел относно събирането и извозване на битовите отпадъци, както и поддържане и опазване на чистотата на обществените места – дейност, която общините възлагат за изпълнение с договор на изпълнител.

В отделни раздели са разписани правомощията на органите на общинската администрация във връзка с управлението на видовете отпадъци, в това число и биоотпадъци, отпадъци от хартия и стъкло, картон, отпадъци от черни и цветни метали, различните масово разпространени отпадъци.

Освен горепосоченото, подзаконовият нормативен акт предвижда и санкции при нарушения на разпоредбите му.

В изпълнение на законовите разпоредби е прието, че финансирането на дейностите по управление на отпадъците и поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване, според уредбата на подзаконовия нормативен акт, се осъществява чрез събиране на такса за битови отпадъци, определена в годишен размер въз основа на одобрена План-сметка за приходите и разходите за дейностите по поддържане на чистотата, събиране, извозване и оползотворяване/обезвреждане на отпадъците за съответната година.

НАРЕДБА за управление на горските територии - собственост на община Минерални бани

1. Актуалност:

Наредбата е приета с Решение № 109/16.02.2012 г., Протокол №7/16.02 2012 г. на Общински съвет на община Минерални бани., допълнена и изменена с четири последващи решения, последното от които е Решение № 831/18.04.2019 г., Протокол № 56/18.04.2019 г. Издадена е на основание чл. 181, ал. 6 от Закона за горите. В заключителните ѝ разпоредби изрично се посочва, че при промяна на действащото законодателство следва да се извърши и съответна промяна в Наредбата.

2. Законосъобразност и целесъобразност:

Наредбата е съобразена с горестоящия нормативен акт, предвиждащ издаването ѝ – Закона за горите, както и с Наредбата на Министерския съвет по чл. 95, ал. 1 от Закона за горите, отнасяща се до залесяване на горите, Наредбата на МЗХ по чл. 101, ал. 3 от ЗГ.



Акцентите на наредбата са основани на закона и се отнасят до управление, разпореждане и стопанисване, защита и опазване на горските територии.

Разпоредби от наредбата не са оспорвани по съдебен ред.

6. АНАЛИЗ НА АКТОВЕ, КАСАЕЩИ АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ И АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ, ОБРАЗОВАНИЕ И ОБРАЗОВАТЕЛНИ УСЛУГИ, МЕДИЦИНСКИ И СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

В Община Минерални бани, подзаконовите нормативни актове, касаещи административно обслужване и административни услуги, образование и образователни услуги и медицински и образователни услуги са следните:

Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Минерални бани . С тази Наредба се уреждат отношенията, свързани с определянето и администрирането на местните такси и цени на предоставяни на физически и юридически лица услуги, реда и срока на тяхното събиране на територията на община Минерални бани. Има за цел постигане на достъпност и предоставяне на качествени услуги на гражданите на общината. **Приета** е с Решение №251/25.03.2021 г., Протокол № 18 от 25.03.2021 г. на Общински съвет – Минерални бани. Издава се на основание чл. 9 от Закона за местните данъци и такси. С нея се отменя Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услугите на територията на община Минерални бани, приета с решение № 20 от 23.11.2011 г. С Решение № 83/15.02.2019 г. по адм. дело № 1190 по описа на съда за 2018 г., образувано по протест от прокурор в Окръжна прокуратура – Хасково срещу разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 17 от Наредба № 4 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, приета от Общински съвет – Минерални бани. В протеста се твърди, че оспорените разпоредби противоречат на нормативни актове от по-висока степен, а именно ЗМДТ и ЗГрР, поради което се иска да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Съгласно чл. 15, ал. 1 ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В случая оспореният текст не съответстват на Закона за местните данъци и такси и Закона за гражданската регистрация.

В чл. 35, ал. 1, т. 17 от Наредба № 4 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани са предвидени такси за съставяне на актове за гражданско състояние на български граждани, които имат актове, съставени в чужбина – 50 лева. Въвеждането на такава такса противоречи на императивни разпоредби от Закона за гражданската регистрация и Закона за местните данъци и такси.



Съгласно чл. 40, ал. 1 ЗГрР актовете за гражданско състояние се издават безплатно. А съгласно чл. 110, ал. 2, т. 1, т. 2, т. 3 и т. 4 ЗМДТ не подлежат на таксуване следните услуги: 1. съставяне на акт за раждане и издаване на оригинално удостоверение за раждане; 2. съставяне на акт за граждански брак и издаване на оригинално удостоверение за сключен граждански брак; 3. съставяне на акт за смърт и издаване на препис-извлечение от него; 4. отбелязвания, допълвания и поправки в актовете за гражданско състояние. По този начин законодателят е изключил от таксуване гражданската регистрация, включително за събитията раждане, брак и смърт, настъпили в чужбина. Като е определил такси за това, Общински съвет – Минерални бани е нарушил материалния закон, поради което горната разпоредба следва да бъде отменена.

Предвид горното съдът намира, че е налице отменителното основание по чл. 196 във вр. с чл. 146, т. 4 АПК, поради което оспорената разпоредба следва е **ОТМЕНЕНА**.

- **Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на децата в общинските детски градини на територията на община Минерални бани.** С тази наредба се регламентират условията и реда за записване, отписване и преместване на децата в предучилищна възраст в детските градини и общински училища на територията на Община Минерални бани. Общинта гарантира реализирането на националната образователна политика в частта ѝ за предучилищното образование на територията си. Настоящата Наредба е разработена на основание чл. 59, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование, чл.17, ал. 1, т. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, във връзка с чл. 7, ал. 1 от Наредба № 5/03.06.2016 г. за предучилищното образование, Държавен образователен стандарт за предучилищното образование, Държавен образователен стандарт за физическата среда, и информационното и библиотечно осигуряване на детските градини, училища и центрове за личностно развитие. **Приета** е на заседание на Общински съвет – Минерални бани с решение № 142/18.08.2020 г. по протокол № 10 от 18.08.2020 г.
- **Правилник за реда за предоставяне на еднократни безвъзмездни финансови помощи в полза на физически лица от община Минерални бани.** Този правилник урежда реда и начина за предоставяне и отчитане на средства на еднократни финансови помощи на физически лица в община Минерални бани, за да се помогне за решаването на образователни и тежки здравословни проблеми и на пострадали от природни бедствия и аварии. **Приет** с Решение 345/19.12.2012 г. на Обс – Минерални бани.
- **Правилник за устройството и дейността на Обществен съвет за упражняване на контрол при осъществяване на дейностите по социално подпомагане и услуги в община Минерални бани.** Този Правилник урежда устройството, правомощията,



дейността и функциите на Обществения съвет по социално подпомагане и услуги в община Минерални бани. Общественият съвет по социално подпомагане и услуги се създава с решение на Общински съвет – Минерални бани на основание чл. 35 от Закона за социално подпомагане и чл. 52, ал. 1 и ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Настоящият Правилник е приет с Решение № 585/29.01.2014 г., Протокол № 38/29.01.2014 г. на Общински съвет – Минерални бани.

- **Общинска стратегия за личностно развитие на децата и учениците в община Минерални бани за периода 2017-2019 г.** Настоящата стратегия е резултат от анализ на състоянието на основните показатели на общинската образователна система, отчетите програмите и стратегиите за развитие на детски градини, училища в община Минерални бани и основните стратегически планови и нормативни документи на Европейския съюз и Република България. Предназначението на Стратегията е да анализира проблемите в системата на предучилищното и училищното образование в общината, да определи мястото на институциите в системата и насоките за развитие за периода 2017-2019 г. при прилагане разпоредбите на Закона за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/. Разработването на Стратегията цели да се определят приоритетите в развитието за системата на предучилищното и училищното образование в общината, целите и мерките за тяхното реализиране и да се ангажират отговорните за това институции. Настоящата „Стратегия за личностно развитие на децата и учениците в Община Минерални бани за периода 2017-2019 г.” е приета с Решение № 531/31.10.2017 г. по Протокол № 34/31.10.2017 г.
- **Стратегията за развитие на социалните услуги в община Минерални бани 2016-2020 г.** е част от политиката на българското правителство за децентрализация на планирането на социалните услуги на регионално и местно ниво. Тя е разработена в изпълнение на чл. 19 от Закона за социално подпомагане и чл. 36а от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Осигурява се единен подход към предоставянето на социални услуги на територията на община Минерални бани, за постигане на ефективно планиране, разкриване, финансиране и договаряне на социалните услуги. Стратегията е основана на визията за достъпни, качествени и ефективни социални услуги, отговарящи на нуждите на потребителите. Планирането на социалните услуги се осъществява с прякото участие на всички заинтересовани страни – Община Минерални бани, Дирекция „Социално подпомагане”, местно базирани държавни институции, представители на целевите общности и рисковите групи. Има за цел да планира реформата в социалните услуги в община Минерални бани за периода 2016-2020 г., съобразно потребностите и обединяване на всички налични ресурси (институционални, граждански, технически, финансови) за нейното изпълнение. С



Решение на Общински съвет – Минерални бани № 970/01.07.2015г. по Протокол № 58/01.07.2015 г. е приет Анализ на ситуацията и оценка на потребностите за развитие на социалните услуги в Община Минерални бани. Обхваща планирането на конкретни социални услуги за всички възрасти и уязвими групи, като особено значение се отдава на децата, хората с увреждания и старите хора. Стратегията е отворен документ и може да се допълва, изменя и актуализира. Настоящата Стратегия е **приета** с Решение № 200/14.06.2016 г. по Протокол № 13 от 14.06.2016 г. от проведено заседание на Общински съвет – Минерални бани. Стратегията включва петгодишен период от 2016 до 2020 година. **След този програмен период няма данни за разработена и приета стратегия.**

- **Програма за полагане на общественополезен труд от лица, обект на месечно социално подпомагане в община Минерални бани през 2020 г.** Настоящата Програма се реализира в изпълнение на разпоредбите на чл. 2, ал. 4 от Закона за социално подпомагане и чл. 12 от Правилника за прилагането му, както и на Рамково споразумение между Агенцията за социално подпомагане и Националното сдружение на общините в Република България. Необходимостта от Програмата се налага и във връзка с планиране и регламентиране на сътрудничеството между Община Минерални бани и Дирекция „Социално подпомагане” – Хасково. Съгласно чл. 12 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане /ППЗСП/ безработните лица в трудоспособна възраст, които получават месечна помощ по чл. 9 и не са включени в програмите за заетост по чл. 12б от Закона за социално подпомагане, следва задължително да полагат общественополезен труд по организирани от общинската администрация програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми, програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените места и други програми за общественополезни дейности за срок 14 дни по 4 часа дневно. Настоящата Програма е **приета** с Решение № 43/07.02.2020 г. по Протокол № 5/07.02.2020 г. **След този програмен период няма данни за разработена и приета програма.**
- **Общински план за младежта за 2020 г. на община Минерални бани, област Хасково.** Грижата за младите хора е най-важната национална кауза, за да осигурим европейско развитие на България. Настоящата програма за младежта за 2020 г. се приема в изпълнение на Закона за младежта, който е в сила от 20.04.2012 г. и Национална стратегия за младежта 2012-2020 г. Тези два документа формират държавните политики за младите хора в съответствие с приоритетите за тяхното развитие: Съгласно разпоредбите на Закона за младежта и конкретно чл. 15 от него Общинския план за младежта се приема, наблюдава и отчита от Общински съвет –



Минерални бани. Актуализирането на плана се осъществява чрез внасянето му от кмета на общината в общински съвет. Настоящият Общински план за младежта за 2020 г. на община Минерални бани **е приет** с Решение № 44/07.02.2020 г. с Протокол № 5/07.02.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани. **След този програмен период няма данни за разработен и приет план.**

- **Програма за закрила на детето за 2019.** Общинската програма за закрила на детето е разработена от Комисията за детето към Община Минерални бани. **Няма данни да е приета от ОбС – Минерални бани. След този програмен период няма данни за разработени и приети програми.** Разработена е от Комисията за детето, съгласно чл. 6, ал. 2, т. 1 от Правилника за прилагане на закона за закрила на детето и е в съответствие с приоритетите, заложи в Националната програма за закрила на детето. Тази програма е свързана с основните цели и принципи на Закона за закрила на детето в съответствие с националните и стандарти – Стратегията на Съвета на Европа за правата на детето (2016-2021), Националната стратегия за детето 2008-2018 г., Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Р България” и Планът за действие за изпълнението ѝ, Национална програма за реформи 2-13-2020 г., Конвенцията на ООН за правата на детето, Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето.
- **Актуализация на плана за действие на община Минерални бани в изпълнение на областната стратегия за интегриране на българските граждани от ромски произход и други граждани в уязвимо социално положение, живеещи в сходна на ромите ситуация (2014 – 2020).** Актуализираният план за действие на община Минерални бани за подкрепа на интеграционните политики за периода 2014-2020 година дефинира необходимостта от определяне на задачите и насочване на усилията на местната власт, НПО и местната общност към разрешаване на нарастващите потребности на маргинализираните групи в общината. Той е съобразен с изискванията на нормативните актове, регламентиращи предоставянето на различните видове услуги, децентрализацията при управлението и финансирането им и се основава на приоритетите и насоките в областта на политиката на държавата в тази област. Планът се ръководи от принципите на политическата рамка на Европейския съюз за защита на правата на човека, за съблюдаване на принципа за гарантиране на равни възможности за всички граждани и недопускане на дискриминация въз основа на различни признаци, включително етнически произход, като: Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, Директива 2000/78/ЕО на Съвета за създаване на



основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, Хартата за основните права и др. Планът за действие е съобразен с Областната стратегия за интегриране на ромите на територията на област Хасково и Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2014-2020). Настоящият План е приет с Решение № 800/28.01.2019 г. по Протокол № 54 от 28.01.2019 г.

▪ **Годишен план за дейностите за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в община Минерални бани за периода 2018-2019 г.**

Целта е създаване на условия за повишаване качеството и ефективността на системата за образование и обучение в община Минерални бани. Настоящият Годишен план на дейностите за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците в община Минерални бани за 2018-2019 година е приет с Решение № 573/29.01.2018 г. по Протокол № 38 от 29.01.2018 г. След този период няма данни за разработен и приет план.

Административните актове, за да породят желаните правни последици следва да бъдат законосъобразни. Именно съответствието им със закона е главното условие за валидното действие на административните актове. **С оглед на чл. 146 на АПК, разгледаните подзаконовни нормативни актове, действащи в община Минерални бани притежават следните условия:**

- 1. Компетентност** – спазена е административната подведомственост. Общинският съвет е органът, който може да издава валидни административни актове само в кръга на материята, която му е предоставена като правомощия. Неговата териториална компетентност е свързана с пространствените граници, в които може да действа редовно, т. е. подзаконовия нормативен акт поражда правни действия единствено в границите на административно-териториалната единица, в която действа общинският съвет.
- 2. Издаден е в установената форма** – административните актове са в писмена форма.
- 3. Издаден е при спазване на административно-производствените правила** – формулиран е, съблюдавайки установената процедура за издаването му.



4. Издаден е при спазване на материалноправните разпоредби – волеизявлението е изразено в точно съответствие със съдържанието на закона, т. е. актът е законосъобразен.
5. Съобразен е с целта на закона – с тази цел на регулиране на съответните обществени отношения следва да бъде съобразен със закона.

Посочените условия са кумулативно свързани. Между тях няма по значими или по-малко съществени условия. Те съществуват **едновременно, а именно тук става въпрос за пълното им съотношение и за реалното им изпълнение. Липсата само на едно от тях ще има за правна последица недействителността на акта.**

7. АНАЛИЗ НА АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ НА ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ ОБС МИНЕРАЛНИ БАНИ

Настоящият правен анализ касае административнонаказателните разпоредби на подзаконови нормативни актове, приети от Общински съвет – Минерални бани, като включва преглед и анализ на действащите към 01.06.2021 г. подзаконови нормативни актове в Община Минерални бани. Изследвана е правната уредба на общинските подзаконови нормативни актове, като част от цялото действащо българско и европейско законодателство.

Целта на анализа е да се посочат несъвършенствата на тази правна уредба. В анализа са посочени проблемите в административнонаказателните разпоредби на подзаконовите нормативни актове на Община Минерални бани, които следва да намерят ново законодателно решение, като са отправени и предложения за конкретни или възможни законодателни решения.

На базата на този анализ следва да се създаде синхрон между действащите подзаконови нормативни актове в Община Минерални бани и действащото българско и международно законодателство.

Съгласно българското право административното наказание е специфична санкция за неспазване на установения ред в държавното управление. Налагането му се счита за израз на държавна принуда и е реализация на административната отговорност. Административното наказание преследва определени цели – репресивни, превъзпитателни и превантивни. Едно от основните видове административни наказания е глобата. Съгласно общата уредба в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), глобата представлява наказание за извършено административно нарушение и се изразява в заплащане на определена парична сума. Глобата се налага на физически лица, а неин еквивалент за едноличните търговци и



юридическите лица е имуществената санкция. Глобата и имуществената санкция се посочват като конкретен размер, който може да варира в нормативно определени граници. ЗАНН определя кои са административнонаказващите органи, както и процедурата за налагане на глобите. Глоби и имуществени санкции се налагат в полза на държавата и в полза на общината. Те се събират от органа, който ги е наложил, а когато не е извършено доброволно плащане, се пристъпва към принудително изпълнение.

Важен е въпросът относно ефективността на процедурите за налагане и събиране на глоби и имуществени санкции, тъй като липсата на ефективни механизми за санкциониране води до обезсмисляне на административнонаказателната дейност поради невъзможност да бъдат осъществени наказателната и превантивната функция на административните наказания.

Ефективността на процедурите по налагане и събиране на глоби и имуществени санкции зависи от наличието на: непротиворечива правна уредба; ясни критерии за определяне на размера на санкцията; механизми за избягване на субективизма при определянето на размера на санкцията; прозрачна процедура, с участие на санкционираното лице, за налагане и събиране на санкцията.

За изготвяне на настоящия анализ на административнонаказателните разпоредби на подзаконовите нормативни актове са разгледани и обсъдени следните наредби, приети от Общински съвет – Минерални бани:

1. Наредба № 2 за управление на отпадъците на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 505 от 29.08.2017 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 876 от 21.08.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани;

2. Наредба за реда и условията за извършване на строителни и монтажни работи, свързани с разкопаване на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 220 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 183 от 04.05.2016 г. на Общински съвет – Минерални бани;

3. Наредба № 9 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 251 от 25.03.2021 г. на Общински съвет – Минерални бани;

4. Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 223 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 806 от 28.02.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани;

5. Наредба за управление на общинската пътна мрежа и улици в Община Минерални бани, приета с Решение № 224 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 694 от 25.10.2017 г. на Административен съд – Хасково;



6. Наредба № 8 за обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 166 от 19.10.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани;

7. Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на децата в общинските детски градини на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 142 от 18.08.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани;

8. Наредба за условията и реда за принудителното изпълнение на заповедите по премахване на сгради, опасни за здравето и живота на гражданите в Община Минерални бани, приета с Решение № 222 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 345 от 12.06.2017 г. на Административен съд – Хасково;

9. Наредба № 1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани, приета с Решение № 141 от 18.08.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани;

10. Наредба № 5 за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 118 от 12.06.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани.

В настоящия анализ са разглеждани и обсъждани само административнонаказателните разпоредби на всяка една от посочените наредби, които противоречат на действащото българско и международно законодателство и следва да намерят ново законодателно решение.

I. Наредба № 2 за управление на отпадъците на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 505 от 29.08.2017 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 876 от 21.08.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По глава Осма “Административно-наказателна отговорност“ от Наредбата:

Съгласно глава Осма “Административно-наказателна отговорност“:

„Чл. 65. (1) Контролът по настоящата наредба се упражнява от кмета на община Минерални бани или от оправомощени от него длъжностни лица.

(2) Нарушенията по настоящата наредба се установяват с актове за установяване на административни нарушения, съставени от длъжностни лица, оправомощени със заповед на кмета на община Минерални бани.

(3) Във основа на съставените актове кмета на общината или оправомощени от него длъжностни лица издават наказателни постановления.

(4) Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършва по реда, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Чл. 66. (1) Наказва се с глоба от 300 до 1000 лв. физическо лице, което:

1. Изхвърля отпадъци на неразрешени за това места;



2. *Предава отпадъци на лица, които не притежават разрешение, комплексно разрешително или регистрационен документ по чл. 35 ЗУО в случаите, когато такива се изискват;*

3. *Не предаде излязло от употреба моторно превозно средство на площадки за съхраняване или в центрове за разкомплектоване;*

4. *Изхвърля масово разпространени отпадъци, обозначени с маркировка за разделно събиране съгласно наредбите по чл. 13, ал. 1 ЗУО, в контейнери за смесени битови отпадъци и в съдове за събиране на отпадъци, поставени в имоти – публична държавна или общинска собственост, или ги смесва с други материали или отпадъци по начин, затрудняващ тяхното последващо рециклиране или оползотворяване, когато е създадена система за разделно събиране на съответните масово разпространени отпадъци;*

5. *Не изпълнява разпоредбите за повторна употреба, рециклиране и оползотворяване на строителни отпадъци;*

6. *Изхвърля битови отпадъци в съдове за разделно събиране;*

7. *Обръща, нарушава целостта, естетическия вид и/или запалва съдове за отпадъци.*

(2) *За явно маловажни случаи на административни нарушения по ал. 1, т. 1 и т. 4, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лева по реда на чл. 39 ЗАНН.*

Чл. 67. (1) *Наказва се с имуществена санкция в размер от 1400 до 4000 лева едноличен търговец или юридическо лице, което:*

1. *изхвърля неопасни отпадъци на неразрешени за това места;*

2. *нерегламентирано изгаря или извършва друга форма на нерегламентирано третиране на неопасни отпадъци;*

(2) *Наказва се с имуществена санкция в размер от 10 000 до 50 000 лева едноличен търговец или юридическо лице, което:*

1. *изхвърля опасни отпадъци на неразрешени за това места;*

2. *нерегламентирано изгаря или извършва друга форма на нерегламентирано третиране на опасни отпадъци.*

(3) *При повторно нарушение се налага имуществена санкция, както следва:*

1. *по ал. 1 – в размер от 2800 до 8000 лева;*

2. *по ал. 2 – в размер на 20 000 до 100 000 лева.*

Чл. 68. *Наказва се с имуществена санкция в размер от 5000 до 10 000 лева едноличен търговец или юридическо лице, което:*

(1) *възложи или извършва строителни или монтажни работи или премахване на строежи без наличие на план за управление на строителни отпадъци в случаите, когато такъв се изисква по чл. 11, ал. 1 ЗУО;*

(2) *не постигне изпълнението на целите за оползотворяване и рециклиране на строителни отпадъци съгласно изискванията и сроковете, определени с наредбата по чл. 43, ал. 4 ЗУО;*

(3) *не постигне целите за влагане на рециклирани строителни материали съгласно изискванията и сроковете, определени с наредбата по чл. 43, ал. 4 ЗУО.*

Чл. 69. *За други нарушения на тази наредба, които не съставляват престъпления, на физическите лица или длъжностните лица се налага административно наказание глоба в*



размер от 500 до 3000 лева, а на юридическите лица или на едноличните търговци се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 6000 лева.

Чл. 70. (1) При повторно нарушение размерът на глобата или имуществената санкция се удвоява.

(2) Нарушението е повторно, когато е извършено до една година от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид.“

Коментар:

Като правно основание за приемане на Наредбата, цитирано в параграф 2 от ПЗР на Наредбата, е посочен освен чл. 21 от ЗМСМА и нормата на чл. 22 от Закона за управление на отпадъците /ЗУО/, която предвижда, че общинският съвет приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на територията на общината, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси. Съгласно чл. 22, ал. 2 от ЗУО, с наредбата по ал. 1 се уреждат и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т. ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11. Тоест в ЗУО се съдържа правното основание за издаване на Наредбата /по смисъла на чл. 75, ал. 4 от АПК/. Тъй като Законът за управление на отпадъците, приложим в случая, е специален закон по отношение на общия Закон за местното самоуправление и местната администрация, специалният закон дерогира приложението на общия.

В чл. 22 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ е предвидено, че общинският съвет издава наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение, а ал. 5 на чл. 22 позволява при констатирани нарушения на тези наредби кметът на общината или негов заместник да издава наказателни постановления. ЗМСМА принципно не предвижда възможност за делегиране на правомощие по налагане на административни наказания. ЗМСМА обаче като общ закон, не намира приложение в случая. Законът за управление на отпадъците /ЗУО/ е специалният закон, който в случая намира приложение, а той не предоставя правомощия на общинския съвет да урежда този вид обществени отношения, уредени вече със самия ЗУО. Чл. 22 от ЗУО предоставя, но в точно определени граници правомощия на общинския съвет да приема наредба за управление на отпадъците. В чл. 22, ал. 1-2 от ЗУО конкретно се сочат рамките на правомощията на общинския съвет, а именно да определи условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, и други изброени дейности, в т. ч. условията за регистрация на площадките и за предаване на отпадъци на площадките. Правомощията на Общинския съвет по чл. 22 от ЗУО не включват и правомощия по приемане на наредба, в която да се определят наказания за неизпълнение на задължения във връзка с управление на отпадъците.



Предвид горното извън правомощието на общинския съвет е да приеме чл. 65 от Наредбата, на основание чл. 22 от ЗУО. В чл. 65, ал. 2 от Наредбата е посочено, че актовете за установяване на нарушенията по тази наредба се съставят от длъжностни лица, оправомощени със заповед на кмета на общината, като съгласно ал. 3 наказателните постановления се издават от кмета на общината или оправомощени от него длъжностни лица, а в ал. 4 е предвидено, че установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Чл. 65 от Наредбата частично противоречи на текста на чл. 157, ал. 4 от ЗУО, съгласно който постановления по ал. 1 и ал. 2 се издават от директора на РИОСВ, както и от кмета на общината или оправомощено от него длъжностно лице в случаите по ал. 1. Следователно чл. 157, ал. 4 от ЗУО съдържа законово предвидената възможност наказателните постановления за нарушения по този закон да се издават от кмета на общината или от оправомощени от него длъжностни лица, но последната възможност е предвидена само за нарушения по чл. 133, ал. 1, т. 4, т. 6 и т. 7, като за останалите, предвидени в ЗУО нарушения, кметът на общината няма правомощия да издава наказателни постановления, поради което е налице частично противоречие на разпоредбата на чл. 65, ал. 3 от Наредбата и текста на чл. 157 от ЗУО.

На следващо място текстът на чл. 66 от Наредбата е идентичен с този на чл. 133, ал. 1 и ал. 2 от ЗУО, текстът на чл. 67 от Наредбата е идентичен с този на чл. 134, ал. 1-3 от ЗУО, текстът на чл. 68 от Наредбата е идентичен с този на чл. 146 от ЗУО, а текстът на чл. 69 и чл. 70 от Наредбата е идентичен с този на чл. 155 от ЗУО.

Горепосочените разпоредби от Наредбата систематично се съдържат в раздел „Административно–наказателни разпоредби“ от Наредба. Последните уреждат органите, оправомощени да съставят АУАН за нарушения по наредбата и да издават наказателни постановления, както и кой може да бъде субект на нарушение по тази наредба. Тези разпоредби, безспорно имат наказателноправен характер. Въпросите, предмет на регламентация в посочените разпоредби, са били вече изчерпателно и детайлно уредени от ЗУО, а за някои от случаите уредбата дори е различна от тази по Наредбата. ЗУО, като специален закон, е уредил както съставите на нарушенията, санкциите за извършването на всяко конкретно нарушение, така и отговорните лица спрямо вида на нарушението и лицата, оправомощени да констатират съответното нарушение и да санкционират същото. Нормата на чл. 22 от ЗУО, въз основа на която е приета Наредбата, не е делегирала правомощие да се приемат и разпоредби с наказателноправен характер. Тези обществени отношения са били вече изчерпателно урегулирани от ЗУО и тяхното частично преуреждане води до неяснота относно приложимия ред за налагане на санкция при допуснато нарушение едновременно регламентирано в два различни по степен нормативни акта. Такъв е смисълът и на нормата на чл. 8 от ЗНА, съгласно която общинските съвети разполагат с правомощия да регулират посредством подзаконови нормативни актове, само обществени отношения от местно значение, които обаче не са били вече регулирани с нормативен акт от по-висока степен.

В конкретния случай обществените отношения, уредени с нормите в Глава осма от Наредбата, са детайлно уредени от нормите на ЗУО, предвид което общинските съвети не разполагат с компетентност за уреждане на вече уредени със закон обществени отношения. Посочените разпоредби безспорно създават правна несигурност при прилагането на закона. Разминаването между законовата уредба и тази, приета от общинския съвет, по отношение на



това, кое лице, за какво конкретно деяние може да носи административнонаказателна отговорност, какви са нейните предели и кои са лицата, които могат да констатират съответното нарушение и да ангажират отговорност за същото, води и до пълна неяснота относно контрола по тяхното спазване и санкциите при нарушаването им. Това предопределя нищожността на всяка една от тези разпоредби и същата следва да бъде отменена.

За пълнота на изложението следва да се посочи, че възможността на общинския съвет да издава наредба с текстове, които буквално преписват текстове на закон противоречи на чл. 8 от ЗНА, доколкото не се касае за неуредени със закон обществени отношения. 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. Съгласно чл. 80 от АПК, за неуредените в този раздел въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за нормативните актове. 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. Видно от текста на чл. 10, ал. 1 от ЗНА /приложим на основание чл. 80 от АПК/ обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. Според ал. 2 на чл. 10 от ЗНА, обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен. Съгласно чл. 75, ал. 2 от АПК, нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен. Цитираните разпоредби на АПК и ЗНА въвеждат недопустимост да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен. Наредбата като нормативен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а не за преповтарянето им буквално в текста на подзаконовия нормативен акт. В този смисъл е и съдебната практика - Решение № 15898/19.12.2018 г., постановено по адм. дело № 5466/2018 г. на ВАС.

Предвид горното, нормите от Глава осма от Наредбата, като приети извън правомощията на общинския съвет, предоставени от ЗУО, при липса на законово определена компетентност, поради което са нищожни. В този смисъл е и решение № 885 от 5.12.2019 г. на АдмС - Хасково по адм. д. № 978/2019 г., с което съдът е обявил нищожността на разпоредбата на чл. 69 от Наредбата за управлението на отпадъците на територията на Община Хасково, приета с Решение № 769 от 27.02.2015 г. на Общински съвет Хасково.

Предложение:

По изложените по-горе съображения – липса на компетентност на общинския съвет да определя наказания за неизпълнение на задължения във връзка с управление на отпадъците, както и недопустимост да се уреждат с наредба обществени отношения, уредени вече с нормативен акт от по-висока степен, разпоредбите на глава Осма „Административнонаказателна отговорност“ от Наредбата следва да бъдат отменени.



II. Наредба за реда и условията за извършване на строителни и монтажни работи, свързани с разкопаване на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 220 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 183 от 04.05.2016 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По Глава осма „Административно-наказателна отговорност“ от Наредбата:

Съгласно Глава осма „Административно-наказателна отговорност“ от Наредбата:

„Чл. 28. Наказва се с глоба от 300 до 5000 лева, ако по друг нормативен акт не е предвидено по-тежко наказание – участник в строителството, който:

1. извършва, разпореди или допусне извършването на СМР по тази наредба, без да уведоми за това община Минерални бани и без за това да е издадено съгласувателно писмо по чл. 5 или 10 на наредбата;

2. не изпълни писмено предписание или нареждане на контролен орган по тази наредба, издадено в рамките на неговата компетентност;

3. не осигури достъп, не представи необходимите документи, данни, легитимация и писмени справки на контролните органи;

4. засипе изградените или преустроени подземни мрежи или съоръжения без издадено разрешение за засипване по реда на наредбата;

5. не извърши възстановителните работи и не отстрани за своя сметка нанесените повреди на общинско имущество във връзка с осъществявани от него СМР по тази наредба в срока, определен от органите на общината.

Чл. 29. За други нарушения по тази наредба, както и на решенията и предписанията, основани на нея, наказанието е глоба от 200 до 1000 лева, ако в друг нормативен акт не е предвидено по-тежко наказание.

Чл. 30. Ако нарушението по чл. 28 и по чл. 29 бъде продължено, след като е констатирано с акт или, ако в срока за издаване на наказателното постановление бъде извършено друго нарушение от същото лице, наказанието е глоба от 1000 до 5000 лева, независимо от наказанието по първото нарушение.

Чл. 31 (1) Кметът на общината или упълномощено от него длъжностно лице налага имуществена санкция в размер от 10 000 до 30 000 лева на юридическо лице или едноличен търговец, както следва:

1. възложител на СМР, за които не е подало уведомление;

2. възложител на СМР, не изпълнил писмено предписание или нареждане на контролен орган по тази наредба, издадено в рамките на неговата компетентност;

3. възложител, който не осигури достъп или не се представят необходимите документи, данни, легитимация и писмени справки на контролните органи;

4. възложител, който засипе изградените или преустроени подземни мрежи или съоръжения, без издадено разрешение за засипване по реда на наредбата;

5. възложител, който не извърши възстановителните работи и не отстрани за своя сметка нанесените повреди на общинско имущество във връзка с осъществявани от него СМР по тази наредба в срока, определен от органите на общината.

(2) Санкциите по ал. 1 се налагат по реда на чл. 32 и 33 от наредбата.



Чл. 32 (1) Установяването на нарушения по тази наредба, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

(2) Актовете за установяване на нарушенията по тази наредба се съставят от упълномощени длъжностни лица общинска администрация.

Чл. 33. Наказателните постановления се издават от кмета на общината. “

Коментар:

Видно от §1. от Преходни и заключителни разпоредби на Наредбата, същата е издадена на основание чл. 21, ал. 1, т. 13 и ал. 2, вр. чл. 22, ал. 4 и сл. от ЗМСМА, както и на основание чл. 71, 72 от ЗУТ.

Строителството в урбанизирани територии се урежда от Закона за устройство на територията /ЗУТ/, т.е. това е нормативният акт от по-висока степен, който урежда първично същите обществени отношения, които са визирани в оспорената Наредба. Последната обаче, в частта по Глава осма противоречи на ЗУТ. Същият специален закон не делегира на общинските съвети компетентност да определят състави на административни нарушения и наказания за неспазване на разпоредбите му или на разпоредби на други актове, свързани със строителството. Основна характеристика на административнонаказателната отговорност е нейната законоустановеност. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон. Такива състави в ЗУТ не са предвидени. Поради това е нарушен основен принцип, предвиждащ законоустановеност на административните нарушения и наказания.

Налице е противоречие на разпоредбата на чл. 29 от Наредбата с тази на чл. 233 от Закона за устройство на територията /ЗУТ/. Текстът от Наредбата не кореспондира с този на чл. 233 от ЗУТ, който гласи, че „За други нарушения на този закон, приетите от Министерския съвет, съответно издадените от министрите актове по неговото прилагане и другите правила и нормативи по проектирането и строителството, както и на решенията и предписанията, основани на тях, наказанието е глоба от 100 до 500 лв., ако по друг закон не е предвидено по-тежко наказание.“. От съпоставката на двете норми е видно, че размерът на установената с Наредбата административната санкция не съответства на размера на санкциите, предвидени със специалния закон – ЗУТ, както по отношение на минимума, така и по отношение на максимума. Налице е противоречие на Наредбата с акт от по-висока степен, което е незаконосъобразно.

Налице е противоречие на разпоредбата на чл. 30 от Наредбата с тази на чл. 234 от Закона за устройство на територията /ЗУТ/. Текстът от Наредбата не кореспондира с този на чл. 234 от ЗУТ, който гласи, че „Ако нарушението по чл. 232 и по чл. 233 бъде продължено, след като е констатирано с акт, или ако в срока за издаване на наказателно постановление бъде извършено друго нарушение от същото лице, наказанието е глоба от 3000 до 15 000 лв. независимо от наказанието по първото нарушение.“. От съпоставката на двете норми е видно, че размерът на установената с Наредбата административната санкция не съответства на размера на санкциите, предвидени със специалния закон – ЗУТ, както по отношение на



минимума, така и по отношение на максимума. Налице е противоречие на Наредбата с акт от по-висока степен, което е незаконосъобразно.

Чл. 32 от Наредбата преповтаря чл. 238 от ЗУТ, а чл. 33 от Наредбата преповтаря чл. 239, ал. 1, т. 6 от ЗУТ. Чл. 28 от Наредбата частично преповтаря чл. 232, ал. 5 от ЗУТ.

По изложените съображения разпоредбите на Наредбата, в частта, по Глава осма „Административно-наказателни разпоредби“ е приета в нарушение на материалния закон. Разпоредбите са приети при липса на делегирана компетентност и са в противоречие с нормативен акт от по-висока степен /ЗУТ/, което е предпоставка за отмяната ѝ в същата част и на това основание. В този смисъл е Решение № 387 от 9.10.2018 г. на АдмС - Велико Търново по адм. д. № 494/2018 г.

Предложение:

Да се отменят разпоредбите на Глава от осма от Наредбата.

III. Наредба № 9 за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 251 от 25.03.2021 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По чл. 62 от Наредбата:

Съгласно чл. 62 „Който декларира данни и обстоятелства водещи до намаляване или освобождаване от такса, се наказва с глоба от 50 до 200 лв., а юридическите лица и еднолични търговци - с имуществена санкция в размер от 100 до 500 лв.“

Коментар:

Наредбата е приета на основание чл. 9 от ЗМДТ. Чл. 9 от ЗМДТ предоставя, но и ограничава правомощията на общинския съвет да приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги. Правомощията обаче по определяне и администриране на местни такси и цени на услуги не включват /не инкорпорират/ и правомощия за общинския съвет да определя и санкция /административно наказание/ за неизпълнение на задължения във връзка с данъци и такси. Тук възниква въпросът притежава ли правомощие общинският съвет да приеме текст в своя подзаконов акт (наредба), със съдържанието, което се съдържа в чл. 62, когато този акт е издаден на основание чл. 9 от ЗМДТ. Общинският съвет, като орган на местно самоуправление, е компетентен да приема норми за поведение, задължителни за физическите и юридическите лица на територията на съответната община, по въпроси, които не са от изключителната компетентност на други органи, но само в сферите, очертани в разпоредбите на чл. 17, ал.1 от ЗМСМА.

Съгласно Европейската харта за местно самоуправление (ратифицирана със закон, приет от 37-о НС на 17.03.1995 г.) чл. 3, т.1 под понятието „местно самоуправление“ следва да се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела. По същият начин в чл. 17 от ЗМСМА се определят тези рамки на



закона, в които може да се осъществява местното самоуправление. В компетентност на местното самоуправление са всички въпроси от местно значение, които законът предоставя в тяхна компетентност в сферата на: 1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация; 2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; 3. образованието; 4. здравеопазването; 5. културата; 6. благоустрояването и комуналните дейности; 7. социалните услуги; 8. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси; 9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници; 10. развитието на спорта, отдиха и туризма; 11. защитата при бедствия. Т.е. компетентността на общинския съвет следва да се съсредоточи в предвидените в този законов текст рамки по определяне и администриране на местните такси и цени на услуги. С така приетия текст на чл. 62 от Наредбата, компетентността на общинския съвет обаче излиза от рамката на чл. 9 от ЗМДТ и навлиза в сферата на налагане на административни наказания за нарушения, свързани с местни данъци и такси, каквато компетентност по този текст общинският съвет няма.

В свое решение № 6/29.09.2009 г. по к.д. № 7/2009 г. КС сочи, че параметрите на местното самоуправление задължително се основават на законова уредба, която следва да е в съответствие с международните договори и чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, като същността на местното самоуправление е правото и реалната възможност местните общности да регулират и управляват в рамките на закона. Съгласно чл. 4 от Европейската харта за местно самоуправление, основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона. Независимо от това, тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона. Органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт. Съгласно чл. 4, т. 4 от тази харта, правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да са пълни и неограничени. Т.е. следва да се направи извода, че обхватът на правомощията на общинския съвет като орган на местно самоуправление трябва да е максимално широк. В случая обаче, дори и при такъв извод, не следва в тези „широки“ рамки да се включват и правоотношенията, свързани с налагане на наказания за извършени нарушения във връзка с местните данъци и такси, тъй като те намират своята регламентация с разпоредбите на чл. 123 и сл. от ЗМДТ, като съгласно чл. 128, ал.1 от същия закон се определя, че актовете за установяване на нарушенията се съставят от служителите на общинската администрация, а наказателните постановления се издават от кмета на общината или от упълномощени от него длъжностни лица.

Горното обосновава извод, че въпреки, че има компетентност с Наредбата общинският съвет да определя и администрира местните такси и цени на услуги на територията на Община Минерални бани, чрез текста на чл. 62 от същата общинският съвет излиза извън законово предвидената за него компетентност, доколкото урежда с текст от същата наредба отношения, които не му са предоставени да регулира, съгласно ЗМДТ, на чието основание се издава подзаконовия акт, а на следващо място касаят извършени административни нарушения, за които се налагат административни наказания, което по горните доводи също се явява незаконосъобразно. Това обуславя извод преди всичко, че



разпоредбата на чл. 62 от Наредбата е приета извън кръга от правомощия, който се установява за общинския съвет и се предоставят съгласно чл. 9 от ЗМДТ.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 62 от Наредбата.

2. По чл. 61 от Наредбата:

Съгласно чл. 61 „*Актовете за установяване на нарушенията по тази Наредба се съставят от определени от кмета длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от кмета на общината.*“

Коментар:

Правилата относно установяването на административните нарушения, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления, регламентирани с разпоредбата на чл. 61 от Наредбата са същите като тези, регламентирани с чл. 128 от ЗМДТ. Приемането с наредбата на текстове, приети преди това със закон противоречи на чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), доколкото не се касае за неуредени със закон обществени отношения. Предвид това разпоредбата на чл. 61 от Наредбата е приета извън правомощията на общинския съвет, предоставени с текста на чл. 9 от ЗМДТ.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 61 от Наредбата.

IV. Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 223 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 806 от 28.02.2019 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По чл. 51, ал. 5 от Наредбата:

Съгласно чл. 51, ал. 5 „*Санкциите, свързани с нарушение на растителност и територии, обявени за защитени природни обекти, се налагат от органите на МОСВ.*“

Коментар:

Съгласно чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е орган на местното самоуправление, който се избира от населението на общината. Основните му правомощия са изброени в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА, както и в чл. 21а, ал. 1 от същия закон. Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, „в изпълнение на правомощията си по алинея 1, общинският съвет приема правилници, наредби и инструкции, решения, декларации и обръщения“. В частност за административнонаказателната дейност, съобразно чл. 2, ал. 3 от ЗАНН, общинските съвети издават наредби, предвидени в ЗМСМА.

Аналогична е уредбата на това правомощие на общинските съвети съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК, съответно чл. 8 от Закона за нормативните актове (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. Следователно Общински съвет Минерални бани, като орган на местното самоуправление, е разполагал с компетентност да уреди съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения от местно значение и доколкото тези въпроси не са от изключителна компетентност на други органи.

В чл. 85, ал. 1 от Закона за защитените територии /ЗЗТ/, нарушенията, свързани със защитени територии се установяват с акт на длъжностно лице, определено от министъра на околната среда и водите или от министъра на земеделието, храните и горите, или от изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите, или от кмета на общината. Наказателните постановления се издават съответно от министъра на околната среда и водите, от министъра на земеделието, храните и горите, или от кмета на общината, или от упълномощени от тях лица. Разпоредбата на чл. 51, ал. 5 от Наредбата противоречи на текста на чл. 85, ал. 1 от ЗЗТ, защото ограничава компетентността за издаване на наказателни постановления до „органи на МОСВ“, а също така урежда правоотношения, които са регламентирани със закон, нормативен акт от по-висока степен. Аналогично, по различен от Наредбата начин, със Закона за биологично разнообразие, Законът за горите и Законът за лечебните растения са определени компетентните органи за съставяне на актове за установяване на административни нарушения и издаване на наказателни постановления. В чл. 130 от Закона за биологичното разнообразие са регламентирани компетентните органи за съставяне на АУАН и издаване на наказателни постановления за нарушения на закона, включително и нарушения, свързани със защитени растителни и животински видове. Тези органи включват както „органи на МОСВ“, така и министъра на земеделието, храните и горите, съответния областен управител или кмет на община, или от оправомощени от тях лица. Разпоредбата на чл. 51, ал. 5 от Наредбата противоречи и на чл. 130 от Закона за биологичното разнообразие. В Закона за горите (чл. 275, ал. 1) и Закона за лечебните растения (чл. 77, ал. 2 във връзка с чл. 42, ал. 1) също изрично са регламентирани компетентните органи за издаване на наказателни постановления за извършени административни нарушения, сред които органи няма посочени такива от МОСВ. От чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК следва извод за недопустимост с подзаконов нормативен акт да се определя компетентност, различна от определената със закон, тъй като материята не е неуредена и общинският съвет няма правомощия да преуредва с наредба въпрос, който изрично е уреден с нормативен акт от по-висока степен, в случая със Закона за защитените територии, Закона за биологично разнообразие, Законът за горите и Законът за лечебните растения.

В обобщение следва да се отбележи, че 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. Ето защо, както ЗАНН, така и ЗНА и ЗМСМА не допускат с подзаконов нормативен акт общински съвет да определи други административнонаказващи органи, освен изрично посочените в закона. Нормата следва да се прилага само съобразно изричното ѝ съдържание и без да се тълкува



разширително и в противоречие с принципа за законност по чл. 4 от АПК и принципът на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното разпоредбата е приета в несъответствие с материалния закон и целта му.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 51, ал. 5 от Наредбата.

V. Наредба за управление на общинската пътна мрежа и улици в Община Минерални бани, приета с Решение № 224 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 694 от 25.10.2017 г. на Административен съд – Хасково /Наредбата/

1. По чл. 27 от Наредбата:

Съгласно чл. 27 „1/ Наказват се с глоба от 200 до 500лв. физически лица, които извършват или разпоредят да бъдат извършени следните дейности в обхвата на пътя:

1. Изсичане и изкореняване на дървета и храсти, косени на трева и бране на плодове без разрешение на администрацията, която управлява пътя.

2. Паща на добитък и опожаряване на растителност

5. Превоз на насипни материали в превозни средства, позволяващи тяхното разтиляване.

6. Поставяне и складиране на материали, които не са свързани с експлоатацията на пътя.

7. Влачене на дървета и други предмети

8. Движение с верижни машини, освен при снегочистване.

/2/. При повторно нарушение по ал.1 глобата е в размер от 500 до 1000лв. “

Коментар:

По своя характер тази нормата на чл. 27, ал. 1 от Наредбата има санкционен характер за извършени нарушения от физически лица, като в ал. 2 е предвидена повторност на нарушението. При сравнение на законовата норма на чл. 52 от Закона за пътищата /ЗП/ и на чл. 27 от Наредбата се установява, че тези обществени отношения вече са уредени, а освен това общинският съвет е възпроизвел частично посочените в закона нарушения, неясно по какъв принцип.

В случая специалните норми на чл. 18, ал. 5 и чл. 23 от Закона за пътищата, правно основание за приемане на Наредбата, предвиждат специалното ползване на пътищата да се извършва при условия и по ред, определени с наредба на Министерския съвет /чл. 18, ал. 5/ и правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища да се определят с наредба на общинския съвет /чл. 23/. Законът за пътищата съдържа глава „Административно-наказателни разпоредби“, където в чл. 52, ал. 1 и ал. 2 абсолютно идентични деяния са



обявени за наказуеми като административни нарушения. Следователно при анализа на действащата нормативна уредба /общият ЗМСМА и специалният Закон за пътищата/ се налага единствения извод, че в случая не е налице законова разпоредба, която да предоставя в компетентност на общинския съвет да урежда въпроси, свързани с реализиране на административнонаказателна отговорност при ползване на пътища от общинската пътна мрежа. С приетата от общинския съвет правна норма на чл. 27 от Наредбата се уреждат обществени отношения, които вече са регламентирани с нормативен акт от по-висока степен и е недопустимо преуреждането им с подзаконов нормативен акт. Освен това въведените по този начин административни наказания водят до незаконосъобразно санкциониране повече от еднократно - веднъж по Закона за пътищата и втори път по Наредбата.

Установената липса на компетентност на общинския съвет, доколкото не е налице законова делегация, даваща му право да определя административни наказания за нарушения при ползване на общинските пътища, обосновава незаконосъобразност на разпоредбата на чл. 27 от Наредбата. Нормата е приета в противоречие с чл. 2, 3, 7 и 8 от ЗНА и чл. 75, ал. 2 и чл. 76 от АПК - без овластяване с Конституцията или със закон и урежда обществени отношения, които вече са регламентирани с нормативни актове от по-висока степен.

Предвид гореизложеното чл. 27 от Наредбата следва да бъде отменен, поради липса на компетентност на общинския съвет за приемането му.

В този смисъл е Решение № 3312 от 18.05.2018 г. на АдмС - София по адм. д. № 13306/2017 г. и Решение № 1530 от 12.10.2017 г. на АдмС - Благоевград по адм. д. № 313/2017 г.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 27 от Наредбата.

2. По чл. 28 от Наредбата:

Съгласно чл. 28 „1/.Наказват се с глоба от 1000 до 5000 лв., ако деянието не представлява престъпление, физически лица, нарушили разпоредбите за забраната за строителство в ограничителните зони и извършване на действия извън специалното ползване, както и такива възпрепятстващи нормалното функциониране на водоотводните съоръжения или които извършват или наредят да бъдат извършени следните дейности:

1.Нанасяне на повреди или унищожаване на пътищата, пътните съоръжения и принадлежности на пътя.

2.Движение на извънгабаритни и тежки пътни превозни средства и товари без разрешение на собственика или администрацията, управляваща пътя.

3.Разпиляване на вредни вещества, опасни за хората и околната среда, извършващи в обхвата на пътя.

4.Деятности, извършващи се в обхвата на пътя:

- дейности, застрашаващи безопасността на движението или използването на пътищата извън тяхното предназначение.

- Дейности, предизвикващи прекъсване, отклоняване или спиране на движението.

5.Извършване в обхвата на пътя и обслужващите зони без разрешение на администрацията, управляваща пътя.



- строителни и ремонтни работи по пътищата извън границите на населените места и в населените места без регулационен план.

- прокарване на нови и ремонт на съществуващи телеграфни, телефонни, електропроводни, напоителни и други канали.

б.Разкриване на кариери на разстояние, по-малко от 300м. от оста на пътя и на по-малко от 1000м. от мостовете, без разрешение на администрацията, която управлява пътя.

/2/.При повторно нарушение по ал.1 глобата е от 2000 до 7000лв.

/3/.При нарушение по ал.1, т.4 и 5, администрацията, управляваща пътя уведомява писмено Районна дирекция за национален строителен контрол с искане за незабавно спиране на строителните работи при условия и ред, определени в закон. “

Коментар:

Нормата на чл. 28 от Наредбата също е санкционна, аналогично на чл. 27 и предвижда наказания за различни нарушения.

При сравнение на нормата на чл. 28 от Наредбата и на чл. 53 от Закона за пътищата /ЗП/ отново се установява, както и при чл. 27 от Наредбата, че са преписани норми от закона, което води до недопустимо преуреждане на вече уредени обществени отношения с норма от по-висш порядък.

Мотивите за липса на компетентност на общинския съвет за приемането на разпоредбата на чл. 28 от Наредбата са същите като изложените мотиви за отмяна на чл. 27 от Наредбата.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 28 от Наредбата.

3. По чл. 29 от Наредбата:

Съгласно чл. 29 „1/.В случаите на нарушение по чл.27 на юридически лица и на еднолични търговци се налага имуществена санкция от 1000 до 5000лв.,а по чл.28 в размер от 3000 до 8000лв., ал.2 при повторно нарушение по чл.27 от 2000 до 7000лв.,по чл.28 от 4000 до 12000лв.

/3/.Работодателят е отговорен солидарно с работника или служителя за причинените от тях щети. “

Коментар:

При съвместния анализ на разпоредбите на чл. 29 от Наредбата и чл. 54 от Закона за пътищата /ЗП/ се установява, че общинският съвет отново е преуредил вече уредени обществени отношения с норма от по-висш порядък, като е излязъл извън кръга на своите правомощия.

В чл. 23 от ЗП е постановено, че правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с наредба на общинския съвет, а нормата на чл. 19, ал. 2 от ЗП дефинира какви са действията по управление на пътищата, сред които не са и тези по определяне на наказания за извършени нарушения. Безспорно регламентирани с чл. 29 от Наредбата правоотношения са административнонаказателни и не могат да бъдат причислени



към правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища, а уреждат ред за административно наказване на физически/юридически лица. В правомощието, което чл. 23 от ЗП е предоставил на общинските съвети, не е включено правомощието по приемане на наредба, или разпоредби, в които да се определят наказания за неизпълнение на задължения във връзка с извършване на дейности в обхвата на пътя. Предвид това общинският съвет е надхвърлил предела на предоставената му с чл. 23 от ЗП компетентност по издаване на Наредбата и разпоредбата на чл. 29 от същата следва да бъде отменена, като приета извън правомощията на общинския съвет.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 29 от Наредбата.

4. По чл. 30 от Наредбата:

Съгласно „чл.30 /1/.*Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.*

/2/.Нарушенията се установяват с актове, съставени от:

1.Длъжностни лица, определени от кмета на общината- за нарушения по общинските пътища и по молба на собственика – за частните пътища.

/3/.Наказателните постановления се издават:

1.За общински и частни пътища от кмета на общината или от упълномощено от него длъжностно лице

/4/.Когато деянието съдържа признаци на престъпление, преписката се изпраща на прокурора за възбуждане на наказателно постановление.“

Коментар:

Материята, касаеща компетентността на кмета на общината или на упълномощено от него длъжностно лице да издава наказателни постановления за общински и частни пътища е уредена от нормативен акт от по-висока степен, а именно в разпоредбата на чл. 56, ал. 3, т. 2 от Закона за пътищата /ЗП/.

Материята, касаеща определянето на длъжностни лица за установяване на нарушения с актове също е уредена от нормативен акт от по-висока степен, а именно в разпоредбата на чл. 56, ал. 2, т. 2 от Закона за пътищата.

И в двете алинеи се касае за повторно изписване на вече съществуващи текстове в нормативни актове от по-висока степен, с което безспорно е нарушен чл. 8 от ЗНА, доколкото не се касае за регламентиране на неуредени със закон обществени отношения. Съдебната практика е категорична, че всеки въпрос, уреден и от общински съвет при наличие на нормативна уредба от висока степен е решен от некомпетентен орган, който порок обуславя незаконосъобразността на издадения акт.

В този смисъл е Решение № 3113 от 10.05.2018 г. на АдмС - София по адм. д. № 11529/2017 г.

Предложение:



Да се отменят разпоредбите на чл. 30 от Наредбата.

5. По чл. 31 от Наредбата:

Съгласно „чл.31 /1/.*За нарушенията по чл.27, ал.1 и чл.28, ал.1 освен наложените санкции нарушителят се задължава в определен срок да отстрани последиците от нарушението.*

/2/.При неизпълнение на изискванията по ал.1 последиците се отстраняват от администрацията, управляваща пътя, за сметка на нарушителя като стойността на извършените работи се събира въз основа на изпълнителен лист, издаден по реда на чл.237, буква “з” от Гражданско-процесуалния кодекс.“

Коментар:

Разпоредбата на чл. 31, ал. 1 и ал. 2 от Наредбата преповтаря текста на чл. 57, ал. 1 и ал. 2 от Закона за пътищата /ЗП/. Налице е преуреждане в местна наредба на въпрос, който е законодателно уреден, което е недопустимо. То е в нарушение на правилото да се уреждат обществените отношения в съответствие с нормативен акт от по-висока степен – арг. от чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 31 от Наредбата.

VI. Наредба № 8 за обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 166 от 19.10.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По чл. 23, чл. 24 и чл. 25 от Наредбата:

Съгласно „Чл. 23. (1) *Контролът по спазване на настоящата наредба се извършва от Кмета на Община Минерални бани или определени от него длъжностни лица.*

(2) С цел ефективност на осъществявания контрол по отношение спазване законодателството в сферата на отглеждане на селскостопански животни, контролните органи по настоящата наредба, съвместно с длъжностни лица от Областна дирекция на Българска агенция за безопасност на храните, извършват съвместни проверки.

Чл. 24. *Контролните органи по чл.23 извършват проверки по сигнали и жалби от граждани за нарушения по смисъла на настоящата Наредба, само след като същите бъдат подадени и заведени в деловодството на Общината.*

Чл. 25. (1) *Нарушенията на разпоредбите на тази Наредба се констатираат с констативен протокол, еднократно предписание с фиксиран срок за изпълнение или акт за установяване на извършено административно нарушение. Актовете за установяване на административно нарушение, предписанията и констативните протоколи се съставят от определени от Кмета на общината длъжностни лица.*



(2) Установяването на административните нарушения, издаването на наказателни постановления, обжалването и изменението на същите се извършват по реда на ЗАНН.

(3) Наказателните постановления се издават от Кмета на общината или упълномощено от него длъжностно лице.“

Коментар:

Видно от §. 1. на Заключителните разпоредби на Наредбата, същата е приета на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА и чл. 133, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинските дейности.

В разпоредбите на чл. 23, чл. 24 и чл. 25 от Наредбата са предвидени контролни органи, предвидена е компетентност на длъжностни лица по съставяне на предписания и актове за установяване на нарушения.

Според законовата делегация на чл. 133, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност /ЗВМД/ общинските съвети определят с наредба обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни по смисъла на Закона за животновъдството на територията на съответната община. Именно това е конкретният обем от правомощия, предоставени на общинския съвет, т. е. последният не е овластен нито да предвижда контролни органи, нито да определя компетентност на длъжностни лица за установяване на нарушения и налагане на наказания.

Съгласно чл. 472 от ЗВМД нарушенията по ЗВМД се установяват с актове, съставени от ветеринарни лекари от БАБХ, а наказателните постановления се издават от директорите на ОДБХ, на чиято територия е извършено нарушението. Изключения от това правило са нарушенията по чл. 426, чл. 426а, чл. 426б, чл. 428 и чл. 429 от ЗВМД, които се установяват с актове, съставени от инспекторите от общините и районите, а наказателните постановления се издават от кметовете на общини и райони. Изключенията касаят нарушения на задължения по ЗВМД на собственици на домашни любимци и кучета, които не са предмет на уредба в Наредбата.

По горните съображения разпоредбите на чл. 23, чл. 24 и чл. 25 от Наредбата са приети в нарушение на законовата делегация на чл. 133, ал. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност. Общинският съвет е превишил предоставените му правомощия като е определил контролни органи, в нарушение и на чл. 472 от ЗВМД. Преуреждането в местна наредба на въпрос, който е законодателно уреден, е недопустимо. То е в нарушение на правилото да се уреждат обществените отношения в съответствие с нормативен акт от по-висока степен – арг. от чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Предложение:

Да се отменят разпоредбите на чл. 23, чл. 24 и чл. 25 от Наредбата.

2. По чл. 26 от Наредбата:

Съгласно чл. 26. „(1) При нарушения по настоящата Наредба на виновните лица се налага административно наказание както следва:

за нарушение на чл. 9, ал. 2, чл. 11, чл. 12, чл. 13, чл. 15 и чл. 19:



- за физически лица - глоба в размер от 200 до 500 лева, а при повторно нарушение от 600 до 1000 лева;

- за юридически лица и еднолични търговци - имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лева, а при повторно нарушение - имуществена санкция в размер от 3000 до 5000 лева;

(2). За нарушения на изискванията на чл. 14:

- за физически лица - глоба в размер от 200 до 500 лева, а при повторно нарушение от 600 до 1000 лева;

- за юридически лица и еднолични търговци - имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лева, а при повторно нарушение - имуществена санкция в размер от 3000 до 5000 лева;

(3). За нарушения от чл. 20, чл. 21 и чл. 22:

- за физически лица - глоба в размер от 200 до 500 лева, а при повторно нарушение глоба в размер от 600 до 1000 лева;

- за юридически лица и еднолични търговци - имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лева, а при повторно нарушение - имуществена санкция в размер от 3000 до 5000 лева;“

Коментар:

В разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Наредбата е предвидено наказание глоба и съответно имуществена санкция за нарушения по чл. 22 от Наредбата.

Съгласно чл. 22. „Забранява се на собствениците и гледачите на селскостопански животни :

1. причиняването на страх, нараняване, болка, страдание, стрес или смърт на животни, освен при клане или самозащита

2. подлагането на животни на натоварвания, които не са съобразени с анатомичните и физиологичните им особености.

3. връзването на животни по начин, който им причинява болка, страдание или наранявания.

4. отглеждането на животни при постоянна тъмнина или постоянно вързани.

5. разхождането на диви животни по улиците, с цел търговия или представления.

6. настаняването на едно и също място на несъвместими видове животни или на животни от един вид, когато това може да доведе до агресивност.

7. ампутацията на опашката на едри и дребни преживни, свине и еднокопитни животни.

8. транспортирането на животни в превозни средства, при условия, причиняващи им болка, наранявания и страдания.

9. по време на товарене, разтоварване и придвижване животните да бъдат блъскани, ритани, удряни, влачени, да не се мачкат, чупят и усукват опашките им.“

Предвидените наказания са приложими и за нарушения, предвидени в ЗВМД. Те са в различен размер от този в закона, което създава правна несигурност. Конкретен пример в тази насока е противоречието на чл. чл. 26, ал. 3 от Наредбата с чл. 422 от ЗВМД.



Според разпоредбата от Наредбата за забраните, посочени в чл. 22, т. 1-7 от Наредбата, се налага глоба в размер от 200 лв. до 500 лв. за физически лица и имуществена санкция от 500 лева до 2000 лева за юридически лица и ЕТ, а при повторно нарушение - глоба в размер от 600 лв. до 1000 лв. за физически лица и имуществена санкция от 3000 лв. до 5000 лв. за юридически лица и ЕТ. За същите нарушения в чл. 422 от ЗВМД е предвиден друг размер: глоба от 200 лв. до 500 лв., а при повторно нарушение – от 500 лв. до 1000 лв.

Според разпоредбата от Наредбата за забраните, посочени в чл. 22, т. 8 и т. 9 от Наредбата, се налага глоба в размер от 200 лв. до 500 лв. за физически лица и имуществена санкция от 500 лева до 2000 лева за юридически лица и ЕТ, а при повторно нарушение глоба в размер от 600 лв. до 1000 лв. за физически лица и имуществена санкция от 3000 лв. до 5000 лв. за юридически лица и ЕТ. За същите нарушения в чл. 425 от ЗВМД е предвиден друг размер: глоба от 300 лв. до 800 лв. и имуществена санкция от 1000 лв. до 5000 лв. за юридически лица и ЕТ.

В чл. 26, ал. 3 от Наредбата е предвидено наказание за нарушение на чл. 21 от Наредбата.

Съгласно чл. 21. „Собствениците и пастирите на животни са длъжни:

а/ да се грижат за животните и да не ги изоставят.

б/ да осигуряват на всяко животно в зависимост от вида, възрастта и породата му:

- място за обитаване и условия, съобразени с нуждите му;

- необходимото пространство и свобода на движение;

- достатъчно количество храна и вода;

- свободен достъп до местата за хранене и поене;

- редовно профилактично ветеринарномедицинско обслужване и незабавно лечение при заболяване и нараняване;

- подходящи съдове за хранене и поене, поставени по начин, който не позволява

замърсяването им и намалява до минимум агресивната конкуренция между животните.

в/ предприемат мерки за предотвратяване на бягство на животните от животновъдния обект, като по този начин предотвратяват нанасянето на щети на съседни имоти или пътно транспортни произшествия;

г / гледачите на животни проверяват най-малко един път дневно състоянието им.“

Текстът на разпоредбата на чл. 21 преповтаря текста на разпоредбата на чл. 150 от ЗВМД.

Съгласно чл. 150. от ЗВМД „(1) Собствениците и гледачите на животни, както и управителите на животновъдни обекти са длъжни да:

1. се грижат за животните и да не ги изоставят;

2. осигуряват на всяко животно в зависимост от вида, възрастта и породата му:

а) място за обитаване и условия, съобразени с нуждите му;

б) необходимото пространство и свобода на движение;

в) достатъчно количество храна и вода;

г) свободен достъп до местата за хранене и поене;

д) подходящ микроклимат;



е) редовно профилактично ветеринарномедицинско обслужване и незабавно лечение при заболяване или нараняване;

ж) подходящи съдове за хранене и поене, поставени по начин, който не позволява замърсяването им и намалява до минимум агресивната конкуренция между животните;

3. предприемат всички мерки за предотвратяване на бягството на животните.

(2) Гледачите на животни проверяват най-малко един път дневно състоянието им.“

В чл. 26, ал. 3 от Наредбата е предвидено наказание за нарушение на чл. 20 от Наредбата, съгласно който *„Животните се отглеждат и използват по начин, който съответства на тяхното развитие и предназначение и е съобразен с физиологичните им нужди и етологични особености.“*

Текстът на разпоредбата на чл. 21 преповтаря текста на разпоредбата на чл. 149, ал. 1 от ЗВМД.

Съгласно чл. 149. (1) от ЗВМД *„Животните се отглеждат и използват по начин, който съответства на тяхното развитие и предназначение и е съобразен с физиологичните им нужди и етологични особености.“*

Предвид гореизложеното налице е преуреждане в местна наредба на въпрос, който е законодателно уреден, което е недопустимо. То е в нарушение на правилото да се уреждат обществените отношения в съответствие с нормативен акт от по-висока степен – арг. от чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Наредбата.

3. По чл. 27 от Наредбата:

Съгласно чл. 27. (1). *„Нарушението е повторно, когато е извършено до една година от влизане в сила на наказателното постановление, с което нарушителят е наказан за нарушение от същия вид.“*

(2) *Размерът на глобите се определя от наказващия орган, съобразно тежестта, поредността на нарушението и степента на виновност на нарушителя.“*

Коментар:

Съгласно § 1., т. 79. от ДР на ЗВМД *„повторно нарушение“* е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което на лицето е наложено наказание за същия вид нарушение.“

Предвид гореизложеното налице е преуреждане в местна наредба на въпрос, който е законодателно уреден, което е недопустимо. То е в нарушение на правилото да се уреждат обществените отношения в съответствие с нормативен акт от по-висока степен – арг. от чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Предложение:



Да се отмени разпоредбата на чл. 27 от Наредбата.

VII. Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на децата в общинските детски градини на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 142 от 18.08.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По чл. 34 и чл. 35 от Раздел III, Административно-наказателни разпоредби:

Съгласно „чл. 34. (1) Родители, които не запишат децата си, подлежащи на задължително предучилищно или училищно образование, в детска градина или училище, се наказват с глоба в размер от 50 до 150 лв.

(2) Родители, които не осигурят присъствието на децата си, подлежащи на задължително предучилищно образование, записани в целодневна, полудневна или почасова форма на организация в детска градина или училище, или подлежащи на задължително училищно образование, записани в дневна, вечерна, дистанционна или комбинирана форма на обучение в училище, се наказват с глоба в размер от 50 до 150 лв.

(3) (Отменена с Решение №142/18.08.2020)

(4) При повторно извършване на нарушението по ал. 1 и 2 глобата е в размер от 100 до 500 лв. (Изменена с Решение №142/18.08.2020г.)

(5) Актовете за установяване на нарушенията по ал. 1, 2, 3 и 4 се съставят от длъжностни лица, определени от кмета на общината.

(6) Наказателните постановления се издават от кмета на общината или от овластено от него длъжностно лице.

(7) Събраните средства от глоби постъпват в приход по бюджета на съответната община и се разходват само за дейности, свързани с подпомагане на равния достъп, както и за развитие на детските градини, училищата и центрове за подкрепа за личностно развитие.

Чл. 35. Актовете за установяване на нарушения и наказателните постановления по тази глава се съставят, издават и обжалват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. “

Коментар:

Текстовете на разпоредбите на чл. 34 и чл. 35 преповтарят, преписват разпоредбите на чл. 347 и съответно чл. 353 от Закона за предучилищното и училищно образование.

Съгласно „чл. 347. (1) Родители, които не запишат децата си, подлежащи на задължително предучилищно или училищно образование, в детска градина или училище, се наказват с глоба в размер от 50 до 150 лв.

(2) Родители, които не осигурят присъствието на децата си, подлежащи на задължително предучилищно образование, записани в целодневна, полудневна или почасова форма на организация в детска градина или училище, или подлежащи на



задължително училищно образование, записани в дневна, вечерна, дистанционна или комбинирана форма на обучение в училище, се наказват с глоба в размер от 50 до 150 лв.

(3) Родители, които не осигуряват присъствието на децата си в допълнителното обучение по чл. 124, ал. 2, се наказват с глоба в размер от 50 до 150 лв.

(4) При повторно извършване на нарушението по ал. 1, 2 и 3 глобата е в размер от 100 до 500 лв.

(5) Актовете за установяване на нарушенията по ал. 1, 2, 3 и 4 се съставят от длъжностни лица, определени от кмета на общината.

(6) Наказателните постановления се издават от кмета на общината или от овластено от него длъжностно лице.

(7) Събраните средства от глоби постъпват в приход по бюджета на съответната община и се разходват само за дейности, свързани с подпомагане на равния достъп, както и за развитие на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.“

Съгласно „чл. 353. Актовете за установяване на нарушения и наказателните постановления по тази глава се съставят, издават и обжалват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.“

Разпоредбите на чл. 34 и чл. 35 от Наредбата не доуреждат неуредени обществени отношения, а само ги възпроизвеждат. По този начин се допуска нарушение на материалния закон, а именно на чл. 8 от ЗНА, изискващ подзаконовият нормативен акт да урежда неуредени обществени отношения от местно значение. Предвид изложеното разпоредбите се явяват незаконосъобразни и като такива следва да бъдат отменени.

Предложение:

Да се отменят разпоредбите на чл. 34 и чл. 35 от Наредбата.

VIII. Наредба за условията и реда за принудителното изпълнение на заповедите по премахване на сгради, опасни за здравето и живота на гражданите в Община Минерални бани, приета с Решение № 222 от 29.06.2012 г. на Общински съвет – Минерални бани, изменена с Решение № 345 от 12.06.2017 г. на Административен съд – Хасково /Наредбата/

1. По чл. 15, ал. 2 от Наредбата:

Съгласно чл. 15, ал. 2 „В размер от 1 000 до 10 000лв., Кметът на общината налага имуществена санкция на юридическо лице или едноличен търговец:

Собственик на строеж или поземлен имот не изпълнил негова заповед по чл.195, ал.1 от ЗУТ и е създал непосредствена опасност за здравето и живота на други лица.“

Коментар:

Съгласно чл. 195, ал. 1 от ЗУТ собствениците на строежи са длъжни да ги поддържат в техническо състояние, отговарящо на основните изисквания по чл. 169, ал. 1 и ал. 3, да не



извършват и да не допускат извършването на промени в тях, които водят или могат да доведат до влошаване на проектните нива на съответствие с изискванията за целия строеж или за отделни негови характеристики. В случай че обект по ал. 1 не се поддържа в добро състояние, както и при възникване на обстоятелствата по ал. 3, кметът на общината издава заповед, с която задължава собственика да извърши в определен срок необходимите ремонтни и възстановителни дейности за поправяне или заздравяване.

Разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата е административнонаказателна и предвижда наказания за неспазване на Наредбата.

Нормата на чл. 21, ал.2 от ЗМСМА предвижда компетентност на общинския съвет, в изпълнение на правомощията си по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Според 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.

С оглед изложеното, както и предвид разпоредбата на чл. 76, ал.3 от АПК, Общински съвет – Минерални бани е материално и териториално компетентният орган, разполагащ с правомощие да уреди нормативно обществените отношения с местно значение, свързани с изпълнението на заповедите за премахване на строежи, които поради естеството си, износване, и други обстоятелства са станали опасни за здравето и живота на гражданите, негодни са за използване, застрашени са от самосрутване, създават условия за възникване на пожар или са вредни в санитарно-хигиенно отношение и не могат да се поправят или заздравят, както и тези, свързани с изпълнението издадените заповеди за поправяне и заздравяване на строежи, застрашаващи здравето и живота на гражданите. Независимо от горното, приемайки разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата, общинският съвет е надхвърлил рамките на делегираната му компетентност.

Наредбата е приета на основание чл. 196, ал. 5 от ЗУТ. Делегираната на основание този текст компетентност на общинския съвет се отнася до определяне на реда за поправяне, заздравяване или премахване на строежи, за които са издадени актовете, визирани в чл. 195, ал. 3 от ЗУТ, сред които и заповедите по чл. 195, ал. 5 от ЗУТ. Предоставеното по силата на чл. 196, ал. 5 от ЗУТ правомощие на общинския съвет да регламентира този ред в местна наредба, не включва правомощие по приемане на административнонаказателна разпоредба, определяща наказание за юридическо лице или едноличен търговец - собственик на строеж или поземлен имот, неизпълнил заповед по чл. 195, ал.5 от ЗУТ и създал непосредствена опасност за здравето и живота на други лица. Санкциониране на юридическо лице или едноличен търговец за такова нарушение е предвидено в чл. 237, ал. 2. т. 6 от ЗУТ, поради което не се касае за неуредени със закон обществени отношения. С текста на чл. 15, ал. 2 от Наредбата, компетентността на общинския съвет излиза от рамката на чл. 196, ал. 5 от ЗУТ и навлиза в сферата на административно наказване за нарушение, чието санкциониране чрез налагане на имуществена санкция е уредено в закон.

Следователно Общински съвет - Минерални бани няма компетентност да създава правни норми, с които да определя състави на административни нарушения и наказания за неизпълнение на задължения. След като липсва уредена в закона компетентност на общинските съвети да приемат правни норми, с които се определят административни нарушения и административни наказания във връзка с дейности по прилагане и изпълнение



на ЗУТ, административнонаказателни разпоредби са незаконосъобразни, издадени при липса на компетентност на общинския съвет за това, поради което същите следва да бъдат отменени. Приемайки разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата общинският съвет е надхвърлил предоставената му от ЗУТ компетентност и е навлязъл в сферата на правната регламентация за налагане на административни наказания, с каквито правомощия общинският съвет не разполага.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата.

2. По чл. 16 от Наредбата:

Съгласно „чл. 16 /1/Актовете за установяване на нарушения по тази Наредба се съставят от оправомощени от Кмета на общината, длъжностни лица от общинска администрация .

/2/ Наказателните постановления се издават от Кмета на общината.

/3/ Установяването на нарушенията , издаването , обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН).“

Коментар:

Разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от Наредбата преповтаря чл. 238, ал. 2, т. 1 от ЗУТ, разпоредбата на чл. 16, ал. 2 от Наредбата преповтаря чл. 239, ал. 1, т. 6 от ЗУТ, а разпоредбата на чл. 16, ал. 3 от Наредбата преповтаря чл. 238, ал. 1 от ЗУТ.

Предвид гореизложеното налице е преуреждане в местна наредба на въпрос, който е законодателно уреден, което е недопустимо. То е в нарушение на правилото да се уреждат обществените отношения в съответствие с нормативен акт от по-висока степен – арг. от чл. 75, ал. 2 и чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Предложение:

Да се отмени разпоредбата на чл. 16 от Наредбата.

IX. Наредба № 1 за поддържане и опазване на обществения ред в Община Минерални бани, приета с Решение № 141 от 18.08.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По чл. 44 от Наредбата:

Съгласно чл. 44. „За явно маловажни случаи на административни нарушения на тази Наредба, установени при извършването им, като изхвърлянето на угарки, семки, хартии, люспи и др. подобни, установени в момента на извършването им, овластените за това органи и длъжностни лица налагат на място срещу квитанция или фиш глоба в размер от 10 до 50 лева.“



Коментар:

Съгласно чл. 39, ал. 1 от ЗАНН за явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева. Чл. 39, ал. 2, изречение първо и изречение второ от ЗАНН регламентира, че за маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лева, като за наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата.

ЗАНН ясно разграничава маловажните случаи на административни нарушения /чл. 39, ал. 1, изречение първо/, за които се налага глоба с фиш в размер от 10 до 50 лева, от явно маловажните такива /чл. 39, ал. 1/, за които се налага глоба до 10 лева срещу квитанция. Налице е противоречие на нормата на чл. 44 от Наредбата с разпоредби на нормативен акт от по-висока степен, каквито са тези на чл. 39, ал. 1 и ал. 2 от ЗАНН. Действително в правомощията на общинския съвет е да доразвие закона, предвиждайки налагането на глоба до размера, определен в ЗАНН, но в случая е налице смесване на хипотезите, регламентиращи санкционирането на „маловажни“ и на „явно маловажни“ случаи на извършени административни нарушения. Предвид това разпоредбата е незаконосъобразна и следва да бъде отменена.

Предложение:

Да се коригира разпоредбата на чл. 44 от Наредбата съобразно чл. 39 от ЗАНН, в зависимост от целта на правната уредба – да уреди отношенията свързани с „явно маловажен случай“ или с „маловажен случай“.

Х. Наредба № 5 за придобиване, притежаване и отглеждане на кучета на територията на Община Минерални бани, приета с Решение № 118 от 12.06.2020 г. на Общински съвет – Минерални бани /Наредбата/

1. По раздел IV „Контрол и санкции“:

Съгласно § 1 от ПЗР на Наредбата, същата се приема на основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, чл. 178 от Закона за ветеринаромедицинската дейност /ЗВМД/ и чл. 40, ал. 5 от Закона за защита на животните /ЗЗЖ/. Нормативните актове, на които се основава упражнената от Общинския съвет компетентност, обаче не предоставят на общинския съвет правомощия по приемане на подзаконов нормативен акт с такъв характер. Нормата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА регламентира по най-общ начин видовете актове, които общинският съвет е компетентен да приема. С приетите изменения и допълнения в ЗЗЖ е премахнато правомощието на общинските съвети, съществуващо в чл. 40, ал. 5 от ЗЗЖ, вр. ал. 1 от същия



закон /ред. до измененията приети с ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г./, да приемат наредби за овладяване популацията на безстопанствените кучета, за изпълнение програмите за овладяване популацията на безстопанствените кучета, във вр. с вмененото им задължение по чл. 40, ал. 1 от ЗЗЖ /ред. до измененията приети с ДВ, бр. 4 от 03.05.2016 г./ да приемат програми за овладяване популацията на безстопанствените кучета и предвиждат средства за изпълнението им. Законова делегация за приемането на Наредбата не се съдържа и в чл. 178 от ЗВД, който също е посочен като правно основание за издаване на Наредбата. Цитираният текст въвежда задължения на кметовете на общини, райони и кметства по контрола за спазване на изискванията на чл. 172, т. 1 и 2, чл. 173, т. 1 и чл. 177, т. 3 и 4 от закона, предвиждащи собствениците на домашни любимци да предприемат мерки животните да не замърсяват обществени места и да не създават опасност за хора или други животни, а при извеждане на куче да носят в себе си ветеринарномедицинския паспорт и да го представят за проверка, да извеждат кучетата с повод, а агресивните кучета - с намордник и да не разхождат кучетата на детски площадки и на места, обозначени със забранителни знаци.

При това положение общинският съвет е некомпетентен да издаде изобщо Наредбата, като правомощия по някои от уредените с нея въпроси, законодателят е дал не на общинския съвет, а на кмета на общината.

Съгласно нормата на чл. 59, ал. 3 от ЗЗЖ „Органите на местната власт осъществяват контрол: 1. За изоставяне на животни на територията на общината; 2. За идентификация и регистрация на кучета; 3. За спазване на изискванията за защита на животните в приютите на територията на съответната община; 4. Върху кучетата и местата по чл. 47, ал. 3 /временни приюти за кучета“.

Съгласно разпоредбата на чл. 178 от ЗВМД „Кметовете на общини, райони и кметства организират контрола за спазване на изискванията по чл. 172, т. 1 и т. 2, чл. 173, т. 1 и чл. 177, ал. 1, т. 3 и т. 4.“

Според нормата на чл. 172, т. 1 и т. 2 от ЗВМД „Собствениците на домашни животни са длъжни: 1. Да вземат мерки животните да не замърсяват обществени места, като почистват мястото след дефекация; 2. Да вземат мерки животните да не създават опасност за хора или други животни“.

Съгласно разпоредбата на чл. 173, т. 1 от ЗВМД „Собствениците на кучета са длъжни: 1. При извеждането на кучетата да носят в себе си ветеринарномедицинския паспорт и да го представят за проверка на общинските и ветеринарномедицинските органи“, а според нормата на чл. 177, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗВМД „Забранява се: т. 3. извеждането на кучета без повод, а на агресивни кучета – без намордник; 4. Разхождането на кучета на детски площадки и на места, обозначени от общините със забранителни знаци.“

Регулираните с Наредбата обществени отношения вече са уредени с нормативни актове от по-висока степен. Отношенията, свързани с придобиването и регистрацията на куче, са уредени от ЗЗЖ /чл. 11 и чл. 37 от ЗЗЖ относно данните, подлежащи на регистриране/, от ЗВМД, който в чл. 174, регламентира регистрацията на куче, а размерът на дължимите такси и освобождаването от тях пък са предвидени в чл. 116 от ЗМДТ и чл. 175 от ЗВМД. Условието за отглеждане и размножаване на кучета - домашни любимци са регламентирани в чл. 149, чл. 150 и чл. 151 от ЗВМД и чл. 34 и чл. 35 от ЗЗЖ, които уреждат условията при които се отглеждат кучетата и задълженията на собствениците във връзка с това. Тези разпоредби са



детайлизирани и с нормите на раздел III, раздел IV и раздел V от Наредба № 39/2008 г. за условията за отглеждане на животни компаньони, съобразени с техните физически и поведенчески особености, издадена от Министъра на земеделието и храните /Наредба № 39/2008 г./, а размножаването е уредено в чл. 7, т. 6 и в чл. 27 и 28 от Наредба № 39/2008 г. Разпоредбите относно присъствието на куче - домашен любимец на обществени места, уреждащи агресивното поведение на куче - домашен любимец, също повтарят регламентация, въведена с актове от по-висока степен.

Нормите на чл. 35 от ЗЗЖ и чл. 172 от ЗВМД въвеждат задължения за собственика във връзка с поведението на кучето и присъствието му на обществени места, чл. 173 от ЗВМД предвижда задължение за собственика да носи и представя съответните документи за кучета, а чл. 177 от ЗВМД регламентира местата за разхождане на кучета. Правила в тази насока съдържа и чл. 8 от Наредба № 39/2008 г. А чл. 10 от Наредбата относно заплащане на такса за притежаване на куче е аналогична с чл. 175 от ЗВМД.

Липсата на компетентност на общинския съвет изобщо да регламентира отношения във връзка с придобиването, отглеждането, регистрирането на кучетата, обосновава отсъствие на такава и по приемането на административно-наказателни разпоредби във връзка с това. В този смисъл е Решение № 803 от 27.04.2018 г. на АдмС - Благоевград по адм. д. № 121/2018 г.

Следва да се подчертае, че в ЗВМД и в ЗЗЖ се съдържат както разпоредби с административно-наказателен характер /чл. 411-473 от ЗВМД и чл. 62-71 от ЗЗЖ/, така и подробно уредена регламентация на контролните правомощия на кметовете на общини, райони и кметства във връзка с изпълнението на законовите изисквания. Тук следва да се посочи и, че след като административните задължения /забрани/ са предмет на първична нормативна регламентация и като такива представляват установени със закон задължения /забрани/, отговорността за неизпълнението /неспазването/ им, ако в закона е предвидено като съставомерно деяние и административно нарушение, следва да се ангажира на основание на закона, а не на подзаконовия нормативен акт. Приетата от общинския съвет процесна наредба е подзаконов нормативен акт и при наличието на изрична законова регламентация, определяща едно деяние като такова, нарушаващо установения ред за държавно управление и обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред, повторното квалифициране на същото деяние като административно нарушение с подзаконовия нормативен акт, е недопустимо. Противното би означавало за едно и също, от гледна точка на съставомерното изпълнително деяние нарушение, извършителят да може да бъде санкциониран чрез налагане на отделни административни наказания и по ЗЗЖ, ЗВМД и по Наредбата, което би било в разрез с основни принципи на административно-наказателния процес.

За пълнота на изложението следва да се коментира разпоредбата на чл. 28, ал. 6 от Наредбата, съгласно която: *„Въз основа на съставените актове за установени административни нарушения се издават наказателни постановления от кмета на Община Минерални бани или от упълномощено от него длъжностно лице.“*

Съгласно чл. 47, ал.1 от ЗАНН, административни наказания могат да налагат: а) ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение; б) длъжностните лица и органите, овластени от съответния



закон или указ; в) съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи. Чл. 47, ал.2 от ЗАНН сочи, че ръководителите по буква „а“ 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 Министерския съвет.

Видно е, че разпоредбите на ЗАНН не позволяват с наредба да се предвижда делегиране на правомощия по издаване на наказателни постановления от кметовете на общини на други определени от тях длъжностни лица. Това е допустимо, само ако е предвидено в специален закон. В случая разпоредбите на специалните Закон за защита на животните /ЗЗЖ/ и Закон за ветеринарномедицинската дейност /ЗВД/ изключват възможността за делегиране на правомощия на други лица по налагане на административни наказания.

Съгласно чл. 70, ал.3 от ЗЗЖ, наказателните постановления се издават от директорите на областните дирекции по безопасност на храните, регионалните инспекции по околната среда и водите или кмета на съответната община, а съгласно чл. 472, ал.5 от ЗВД, наказателните постановления по ал.4 се издават от кметовете на общини и райони, т.е. с посочените законови разпоредби е изключено делегиране на правомощие за издаване на наказателни постановления на други лица, извън посочените.

Специален закон по отношение на ЗАНН е ЗМСМА. В чл. 22 от ЗМСМА е предвидена регламентацията относно приемани от общинския съвет наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. С ал. 5 на същия текст е регламентирано при констатирани нарушения на тези наредби кметът на общината или негов заместник да издават наказателни постановления.

При сравнение на разпоредбата на чл. 28, ал. 6 от Наредбата и чл. 22, ал.5 от ЗМСМА се установява, че е налице противоречие между двата текста: разпоредбите на подзаконовия нормативен акт разширяват кръга на лицата, които законът определя да бъдат административнонаказващи органи. Законът предвижда такова правомощие само на кмета или негов заместник, а наредбата сочи лице извън този кръг - упълномощено от кмета на общината лице. Поради това текстът, в частта, относно „упълномощени от него длъжностни лица“, е материално незаконосъобразен, поради противоречие с норми от по-висок ранг.

Съгласно правилото на чл.15, ал.1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, а чл. 8 от ЗНА предвижда, че 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. Тоест уредбата, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, или да преурежда по различен начин вече уредени от закона обществени отношения. В случая разпоредбата на чл. 28, ал. 6 от Наредбата се отклоняват от установената с нормативни актове от по-висока степен рамка, поради което следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Предложение:

Да се отменят разпоредбите от раздел IV „Контрол и санкции“ от Наредбата.



8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С отмяната и приемането на съответни на закона норми ще се осигури яснота и прозрачност по отношение изискванията към гражданите, по отношение правата и задълженията им във всеки един конкретен случай. Само по този начин ще бъдат спазени принципите на достъпност, публичност и прозрачност, съответно последователност и предвидимост, уредени с текстовете на чл. 12 и чл. 13 от АПК, като ще се допринесе за правна сигурност в обществото.