



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА ЛОВЕЧ

гр. Ловеч, ул. „Търговска” 41 тел. 068 / 663 108 , факс: 068/603 196

№ 479/2019 год.

.....2.7.03.2019.....

РРВ2019010218840

Чрез: Общински съвет - Угърчин

До: Административен съд – Ловеч

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

ПРОТЕСТ

Вх. № 95/29.03.2019 г.
гр. УГЪРЧИН, Ловешка област

от Светла Иванова Иванова

прокурор от Окръжна прокуратура – Ловеч
тел. 068/663108, 068/663109;
факс 068/603196

срещу чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3,
чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4, и чл.59,
ал.7 от Наредбата за управление на
общинските горски територии, собственост
на община Угърчин

Уважаеми административни съдии,

Оспорвам чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4, и чл.59, ал.7 от Наредбата за управление на общинските горски територии, собственост на община Угърчин (Наредбата), тъй като считам, че цитираните текстове са незаконосъобразни, по следните съображения:

Въпросната Наредба е приета с решение на общински съвет Угърчин № 270/253.09.2012 г. По естеството си е нормативен административен акт, съгласно определението на чл.75, ал.1 от АПК, а в същия смисъл е и дефиницията на чл.1а ЗНА.

Наредбата е приета на основание чл.181, ал. 6 ЗГ и чл. 21, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Разпоредбата на чл.186, ал.6 ЗГ, предвижда общинският съвет да определя с наредба реда за управление на горските територии - общинска собственост. С разпоредбата на чл.76, ал.3 от Административно - процесуалния кодекс /АПК/ е въведено изискването, с наредбите на общинските съвети да се уреждат неуредени с нормативните актове от по - висока степен обществени отношения с местно значение, която разпоредба е идентична на чл.8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Съгласно чл.10, ал.1 и ал.2 ЗНА, с един акт следва

да се уреждат обществени отношения от една и съща област, а когато вече е издаден нормативен акт, да се уреждат с неговото изменение и допълнение, а не с отделен акт. Т.е. общинският съвет разполага с правомощието да уреди чрез приемането на наредба само тези правоотношения, свързани с управлението на общинските гори, които не са били уредените от ЗГ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му.

1. Съгласно чл.28, ал.2 от Наредбата, ползванията от горските територии – собственост на Общината, са възмездни.

Нормата е неразривно свързана с чл.28, ал.1, пр.1 от подзаконовия акт, съгласно който ползвания от горските територии – общинска собственост, са ползването на дървесина и ползването на недървесни горски продукти.

Тълкуването на двете норми във връзка помежду им разкрива смисъла, вложен от местния орган на власт - всяко ползване така, както е закрепено в чл.28, ал.1 от местната наредба /т.е. без изключение/, е възмездно.

Позицията на местния орган на власт съответства на законовата материя за ползването на дървесина от горските територии - общинска собственост. Според чл.113, вр. чл.111, ал.1 ЗГ това ползване представлява добив на дървесина и/или разпореждането с нея и е възмездно. Тук не се констатира незаконосъобразност.

Не така е решен от законодателя въпросът, касаещ ползването на недървесни горски продукти.

Съгласно чл.117, ал.1 ЗГ; в него се включва добивът на смола, борина, сено, кори, лико, семена, гъби, лечебни и ароматни растения или части от тях, лишеи и мъхове, горски плодове, зеленина, коледни елхи, листников фураж, улов на животни, които не са дивеч, както и разпореждането с тях. И за част от тези ползвания законодателят предвижда специален режим с чл.119, ал.2 ЗГ - ползването на гъби, горски плодове, лечебни и ароматни растения или части от тях от горските територии, когато не представлява стопанска дейност, се извършва безвъзмездно и свободно.

Ето защо с нормата на чл.28, ал.2 от Наредбата, приета от местния орган на власт се бламира подхода, възприет от законодателя. Последният е повелителен и затова местният орган на власт не е оправомощен да приеме различна уредба. Това прави цитираната разпоредба незаконосъобразна.

2. Съгласно чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредбата:

„**Чл.39.**(1) Кметът на Общината със заповед може временно, за срок до три месеца, да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия в случаите:

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

(2) Заповедта по ал.1 се оповестява публично на интернет-страницата на Общината и на информационното табло в сградата на Общината.

(3) Въз основа на заповедта по ал.1 Кметството, по чиято инициатива е ограничен достъпът до горската територия, поставя бариери или обозначителни табели.“

Посочената разпоредба на чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредбата следва да бъде съобразена с нормативния акт от по-висока степен, уреждащ същите обществени отношения, а именно Закона за горите. Съгласно чл.146, ал.1 ЗГ,

директорът на регионалната дирекция по горите със заповед може временно, за срок до три месеца, да ограничи или да забрани достъпа до определена горска територия: 1. с цел опазването и защитата на горските територии и дивеча; 2. в интерес на здравето и безопасността на гражданите.

При наличие на изрична правна регламентация в ЗГ по отношение ограничаване достъпа до горски територии се налага извода, че общинския съвет не е разполагал с компетенции да определя правомощия за кмета на общината по отношение ограничаването или забраната на достъпа до определена горска територия.

С оглед на това се разкрива незаконосъобразност на разпоредбата на чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3 от Наредбата.

3. Съгласно чл.40, ал.1 от Наредбата, товарни превозни средства и пътни превозни средства с животинска тяга, могат да се движат в горските територии и по горските пътища само във връзка с изпълнение на горскостопански, селскостопански и ловностопански дейности.

Изключение от това правило е дадено в разпоредбата на чл.40, ал.3, т.1 от Наредбата, съгласно която движението на превозните средства по ал.1, когато не е свързано с изпълнение на горскостопански, селскостопански или ловностопански дейности, е допустимо само при дадено разрешение за това от Кмета на Общината.

Тази тема намира законова уредба в чл.148, ал.1 и ал.3, т.1 ЗГ. И при съпоставка на чл.40, ал.3, т.1 от Наредбата с правилото на чл.148, ал.3, т.1 ЗГ, по силата на което движението на превозните средства по ал.1, когато не е свързано с изпълнение на горскостопански, селскостопански или ловностопански дейности, е допустимо само когато е дадено разрешение за това **от директора на регионалната дирекция по горите** или от оправомощено от него длъжностно лице. Показателен е употребеният израз в закона „само когато“, означаващ, че е правно невъзможно въпросното разрешение да се издаде от някой друг извън директора на регионалната дирекция по горите или извън лице, определено от самия него, но не и от общинския съвет с подзаконов акт.

4. Съгласно чл.44, ал.2, т.1 и т.4 от Наредбата, право на строеж върху поземлени имоти в горски територии без промяна на предназначението на територията се учредява за изграждане на: 1. стълбове за въздушни електропроводи; 4. подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура.

Необходимо е да се направи сравнение с чл.152, ал.1 ЗГ.

Законовата норма определя, че строителство в горските територии без промяна на предназначението се допуска само за изграждане на обекти по чл.54, ал.1 от същия закон. След граматическо тълкуване става ясно, че законодателят, чрез употребата на наречието „само“ посочва изчерпателно обектите, които могат да се разполагат в такива площи, без да дава възможност

за включване на други. А в крайното изброяване на чл.54, ал.1 ЗГ след реформата с ДВ, бр. 83 от 2018 г. и ДВ, бр. 1 от 2019 г., вече не присъстват стълбове за въздушни електропроводи; подземни електропроводи, надземни и подземни проводи за хидротехнически съоръжения, нефтопроводи, топлопроводи, газопроводи, нефтопродуктопроводи, водопроводи, канализации, кабели и други елементи на техническата инфраструктура.

И вследствие на историческото тълкуване е ясна волята на нормотвореца, че изграждането на описаните обекти вече **изисква промяна на предназначението**. Казаното по същество означава, че в общинската наредба се разрешава нещо, което законът не допуска.

5. Съгласно чл.59, ал.7 от Наредбата, не подлежат на обжалване наказателни постановления, с които е наложена глоба или имуществена санкция до (100) сто лева включително, или е постановено отнемане в полза на Общината на вещи, чиято стойност е до 1000 (хиляда) лева или обезщетението за причинени щети е на същата стойност.

Посочените в разпоредбата обществени отношения с местно значение, следва да са съобразени с действащ нормативен акт от по-висока степен. В нито една от разпоредбите на ЗАНН не е посочено, че глобите, не подлежат на обжалване. Единствената разпоредба, която е регламентирала необжалваемост на глоби е била чл.59, ал.3 ЗАНН, /не подлежат на обжалване наказателните постановления и електронните фишове, с които е наложена глоба в размер до 10 лева включително, постановено е в полза на държавата отнемане на вещи на стойност до 10 лева включително или е присъдено обезщетение за причинени вреди на същата стойност, освен ако в специален закон е предвидено друго/. Последната е отменена през 2012 година, ДВ бр. 77 от 2012 г., в сила от 9.10.2012 г.

По смисъл, разпоредбата на чл.59, ал.7 от Наредбата намира сходство с нормата на чл.189, ал.13 от ЗДВП, която бе обявена за противоконституционна с Решение № 1/01.03.2012 г. по конст. дело № 10/2011 г. на КС на РБ. В цитираното Решение на КС на РБ е дадено заключение, че да се допусне елиминиране или редуциране на съдържанието на основни права или на тяхното упражняване по съображения за целесъобразност е недопустимо, защото нарушава принципа за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и внася промени в баланса между изпълнителната и съдебната власт (чл. 8 от Конституцията), без да има някаква опора в основния закон.

За пълнота на изложеното, следва да се посочи Решение № 937 от 09.01.2018 г. по адм. дело № 1002/2017 г., по описа на Административен съд - Хасково, в което се съдържат подробни правни аргументи, относно необжалваемост на глобите. В цитираното решение е изложен анализ на чл.47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл.13 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /ЕКЗПЧОС/, където е установено правото на ефективни правни средства за защита пред съд.

Конкретно чл.47, абзац първи от Хартата прогласява, че всеки, чийто права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с

предвидените в настоящия член условия.

Съответно чл.13 от ЕКЗПЧОС предвижда, че всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответната национална институция, дори нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти. Посочените разпоредби на чл.47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на основание чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат

Предвид гореизложеното се разкрива незаконосъобразност на чл.59, ал.7 от Наредбата, приета от Общински съвет - Угърчин, тъй като с процесната норма са уредени обществени отношения с местно значение, но същите **не са съобразени с действащ нормативен акт от по-висока степен**, а именно - не са съобразени действащите към момента на приемането ѝ разпоредби на ратифицираните от Република България международни актове.

По изложените съображения считаме, че разпоредбите на чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4, и чл.59, ал.7 от Наредбата за управление на общинските горски територии, собственост на община Угърчин противоречат на разпоредби от НА от по-висока степен, поради което се явяват незаконосъобразни и като такива следва да бъдат отменени.

Съгласно чл. 16. (1) от АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове. Считаме, че приетите текстове от Наредбата са незаконосъобразни. Затова и като упражняваме правото на Окръжна прокуратура – Ловеч да ги протестира и да иска тяхната отмяна, считаме, че по този начин защитаваме важен обществен интерес – по аргумент от разпоредбата на чл. 16, ал.1, т. 3 от АПК.

С оглед на гореизложеното, на осн. чл.186, ал.2 от АПК и чл.145, ал.6 от ЗСВ

МОЛИМ АС – Ловеч да постанови решение, с което да отмени чл.28, ал.2, чл.39, ал.1, ал.2 и ал.3, чл.40, ал.3, т.1, чл.44, ал.2, т.1 и т.4, и чл.59, ал.7 от Наредбата за управление на общинските горски територии, собственост на община Угърчин, като незаконосъобразни.

Доказателствени искания:

Молим да изискате от Общински съвет – Угърчин цялата административна преписка по издаването на оспорения административен акт.

Приложения:

Препис от протеста за ответната страна.

