

ОБЩИНА ПЪРВОМАЙ	
ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ	
Входящ №	06-00-190
Дата	03.09.2021 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Областен управител на област Пловдив

Изх. № АК-01-165 # 3
03-09-2021

ДО
Г-Н ХРИСТО ВЪЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТ ПЪРВОМАЙ

КОПИЕ ДО
Г-Н НИКОЛАЙ МИТКОВ
КМЕТ НА ОБЩИНА ПЪРВОМАЙ

На Ваш изх. № 53-0-31/27.08.2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КМЕТ,

I. На основание чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията и във връзка с осъществявания контрол за законосъобразност по чл. 45, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, констатирах частична незаконосъобразност на Наредба за определяне обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни на територията на община Първомай, приета с Решение № 195, взето на заседание на Общински съвет Първомай с Протокол № 23 от 26.08.2021 г., в частта на Раздел VII „Административнонаказателни разпоредби“ и чл. 45, ал. 1 и 2.

Актът е приет на правни основания чл. 21, ал. 1, т. 23 и 2 от ЗМСМА, чл. 8, чл. 15, ал. 1, чл. 26, чл. 28, чл. 37, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА), във връзка с чл. 133 от Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВМД) и чл. 76, ал. 3, чл. 77 и чл. 78, ал. 3 от АПК. Наредбата е приета при спазване законовите изисквания за кворум и мнозинство – с 20 гласа „За“ от общ брой на общинските съветници – 21. Докладната записка е депозирана от легитимен вносител – зам.-кмет на община Първомай, съобразно чл. 64, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Първомай и определения ресор. Изложени са мотиви, и са приложени: предварителна оценка на

въздействието, доклад, протокол за публикация на проекта с мотивите в официалната интернет страница на Община Първомай и справка за постъпили предложения и становища по проекта. При приемане на подзаконовия нормативен акт са спазени императивните изисквания на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА.

Наредбата е нормативен административен акт (НАА) и съгласно чл. 75, ал. 1 АПК съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. По смисъла на чл. 7, ал. 2 от ЗНА, наредбата е подзаконов нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. В този смисъл, разпоредбата на чл. 133, ал. 1 от ЗВмД представлява законова делегация за регулиране на местно ниво на обществените отношения по определяне обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни по смисъла на Закона за животновъдството на територията на съответната община.

При осъществяване на контрол за законосъобразност се констатираха несъответствия с действащата нормативна уредба по отношение на Раздел VII „Административнонаказателни разпоредби“ и чл. 45, ал. 1 и 2 от Наредбата.

Разпоредбата на чл. 33 от Наредбата, предвижда наказание за лице, което „не допусне контролен орган в подлежащите на контрол обекти или не предостави на контролните органи документи и информация с цел възпрепятстване на проверката, (...) се наказва с глоба от 50 до 100 лв. при първо нарушение и от 200 до 500 лв. при второ, а за юридически лица имуществената санкция е в размер от 100 до 200 лв. при първо нарушение и от 500 до 1000 лв. при второ нарушение“. От друга страна, чл. 132, ал. 1, т. 18 от ЗВмД, вмениява на собствениците, съответно ползвателите на животновъдни обекти със селскостопански животни, задължение за осигуряване постоянен достъп в животновъдния обект на контролните органи от БАБХ и други компетентни органи и оказване на съдействие при извършването на проверки. За собственика на селскостопански животни, който не изпълни това задължение са предвидени наказания - глоба от 500 до 2000 лв., а при повторно нарушение - от 1000 до 5000 лв., съответно имуществена санкция от 1000 до 5000 лв., а при повторно нарушение - от 5000 до 10 000 лв., когато нарушителят е юридическо лице или едноличен търговец. Санкциите са в различен размер от този, установен в Наредбата (видно от текста на чл. 417, ал. 1 и 2 ЗВмД).

Разпоредбата на чл. 35, т. 1 от Наредбата предвижда наказание „глоба от 100 до 500 лв. за собственика на селскостопански животни, който оставя селскостопанските животни без надзор в населените места“. От друга страна, чл. 139, ал. 1, т. 3а от ЗВмД забранява пускането на животни извън животновъдния обект без придружител (собственик или гледач), освен когато животните се намират в оградени пасища. Неспазването на забраната е въздигнато в административнонаказателен състав (чл. 420а). В този смисъл, който наруши забрана по чл. 139, ал. 1, т. 1, 1а, 3 - 5 и 15 от ЗВмД, се наказва с глоба от 300 до 500 лв., а при повторно нарушение - с глоба от 500 до 1000 лв. Предвидени са и имуществени санкции в размер от 1000 до 3000 лв., а при повторно нарушение - от 2000 до 5000 лв., когато нарушението е извършено от едноличен търговец или юридическо лице. Санкциите в Наредбата са с различни стойности спрямо законовата регламентация.

Налице е несъответствие и по отношение компетентността за съставяне на актове за установяване на административните нарушения и издаване на наказателни постановления за горепосочените нарушения (чл. 33 и 35, ал. 1 от Наредбата). Съгласно чл. 45, ал. 1 от Наредбата, АУАН се съставят от контролните органи по наредбата, които са кметът на общината, кметовите и кметските наместници на населените места и упълномощени от кмета на общината длъжностни лица. Съгласно ал. 2, компетентни да издават наказателни постановления са кмета на община Първомай или от оправомощени от него длъжностни лица. За горепосочените нарушения (по чл. 33 и 35, ал. 1 от Наредбата) е приложим реда по чл. 472, ал. 1 и ал. 2 от ЗВмД, съгласно който нарушенията по закона се установяват с актове, съставени от ветеринарни лекари от БАБХ, а наказателните постановления за нарушения се издават от директорите на ОДБХ, на чиято територия е извършено нарушението.

На следващо място, с чл. 36 от Наредбата е предвидено наказание – глоба от 500 до 1000 лв. за „собственик на селскостопански животни, който допуска влизането, преминаването и пашата на животни в земи с посеви, трайни или цветни насаждения (...) и унищожаване и нанасяне на щети върху земеделска продукция, сгради, огради и др.“. Разпоредбата дублира забраната, регламентирана в чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за опазване на селскостопанското имущество (ЗОСИ), съгласно която се наказва с глоба от 100 до 500 лв. лице, което влиза или преминава, или пуска животни през селскостопански земи с посеви, трайни или цветни насаждения, без да има право, като с това причинява вреди на селскостопанско имущество. Видно от изложеното, законодателят е предвидил санкция в по-нисък размер в сравнение с установения в Наредбата.

Текста на чл. 32 от Наредбата, който предвижда, че „установените административни наказания се налагат в случай, че за същото нарушение не е предвидено по-тежко наказание в друг нормативен акт от по-висока степен“, изключва приложение на административнонаказателен състав, който регламентира по-лека санкция. Местният орган преурежда въведения от законодателя режим по отношение на регулираните обществени отношения и размера на санкциите. Налице е нарушение на чл. 8 от ЗНА, съгласно който, 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.

От друга страна, в Наредбата са предвидени редица административнонаказателни състави, които са регламентирани в връзка с реализиране на законоустановените правомощия по чл. 133, ал. 2 от ЗВмД на кмета на общината и кметските наместници. Предвидено е тези нарушения да се установяват по реда на чл. 45, ал. 1, т. 1 от Наредбата. Съгласно чл. 2 от същия текст компетентни да издават наказателни постановления при констатирани нарушения са кмета на община Първомай или оправомощени от него длъжностни лица. Налице е несъответствие на посочената разпоредба със законовата рамка, касаеща определяне на компетентността на административнонаказващия орган. Съгласно разпоредбата на чл. 47 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), компетентни да налагат административни наказания са ръководителите на ведомствата и организациите, областните управители и кметовите на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение; длъжностните лица и органите, овластени от съответния закон или указ; съдебните и прокурорските органи в предвидените от закон или указ случаи. Съгласно ал. 2,

ръководителите на ведомства могат да възлагат правата си на наказващи органи на определени от тях длъжностни лица, единствено когато това е предвидено в съответния закон, указ или постановление на Министерския съвет. В законовите разпоредби на ЗВмД и ЗОСИ (съгласно чл. 44, ал. 1 ЗОСИ наказателните постановления се издават от министъра на земеделието, храните и горите, от кмета на общината и от председателя на окръжния аграрно-промишлен съюз по актове, съставени от техни длъжностни лица, а по актове, съставени от полската охрана, от длъжностни лица на селскостопанските организации или от служители на МВР - от кмета на района или кметството) не е регламентирана възможност за делегиране на правомощие за издаване на наказателни постановления на други лица, определени от ръководителите на ведомства. От друга страна, общинският съвет издава правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. С чл. 22, ал. 5 ЗМСМА е регламентирано при констатирани нарушения на приета наредба кметът на общината или негов заместник да могат да издават наказателни постановления. Разпоредбите на подзаконовия нормативен акт в случая недопустимо разширяват кръга на лицата, които законът определя за административнонаказващи органи. Законът предвижда такова правомощие само на кмета или негов заместник, а наредбата сочи и лице извън този кръг - оправомощено от кмета на община Първомай лице.

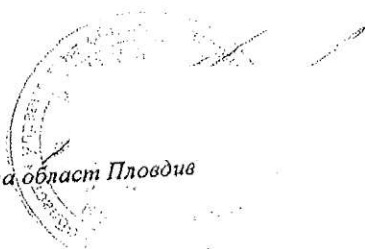
В заключение, налице е несъответствие на част от регламентираните административнонаказателни разпоредби в наредбата по отношение на определения минимум и максимум на законоустановената санкция, както и по отношение компетентността на лицата, издаващи АУАН и на наказващия орган, съобразно гореизложените съображения. Налице е дублиране на вече съществуващи текстове в нормативни актове от по-висока степен. Общински съвет няма правомощия да въвежда санкционни норми с наредба, в която да определя различни по вид и размер наказания и да преурежда въпроси, свързани с компетентността на органите, които са вече законово регулирани. Възприемане на обратното би създавало объркване и несигурност в правния мир, както по отношение на компетентността на административнонаказващия орган, така и по отношение на вида и размера на наказанието, което следва да бъде определяно за всеки конкретен случай.

Наредбата представлява подзаконов нормативен акт от местно значение, който има предназначение да детайлизира или доурегулира разпоредбите на нормативен акт от по-висока степен. Разпоредбите на наредбата следва да бъдат приети при стриктно придържане към установената законова рамка и в пълно съответствие със съдържанието ѝ. Регламентацията, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, нито да преурежда по различен начин вече уредени от закон обществени отношения, в това число - компетентността на контролните и наказващи органи или законоустановения размер на санкцията за дадено нарушение. Административнонаказателните разпоредби от Наредбата на Общински съвет Първомай са приети в нарушение на чл. 9, ал. 1 ЗНА и чл. 36, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА, съгласно които, формулировката на разпоредбите следва да бъде кратка, точна и ясна. Необходим е обстоен преглед и прецизиране на Раздел VII „Административнонаказателни разпоредби“ и чл. 45, ал. 1 и 2 от Наредбата при строго съблюдаване на ЗВмД, ЗОСИ и останалите нормативни актове от по-висок ранг.

Предвид гореизложените фактически и правни съображения и на основание чл. 45, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, връщам в законовия 7-дневен срок за ново обсъждане и отмяна от Общински съвет - Първомай на Наредба за определяне обема на животновъдната дейност и местата за отглеждане на селскостопански животни на територията на община Първомай, приета с Решение № 195, взето на редовно заседание на Общински съвет Първомай с Протокол № 23 от 26.08.2021 г., в частта на Раздел VII „Административнонаказателни разпоредби“ и чл. 45, ал. 1 и 2 от Наредбата.

На основание чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА, Ви указвам, че следва да преразгледате в 14-дневен срок от получаване на настоящото писмо приетия акт в посочената част, в противен случай ще са налице основания да оспорим същия по съдебен ред.

С уважение,
АНГЕЛ СТОЕВ, Д-Р
Областен управител на област Пловдив



Заличена информация при спазени
принципите на чл. 5, § 1, букви „б“ и „в“
на Регламент (ЕС) 2016/679

