**РЕШЕНИЕ**

**№ 2657**
**София, 28.02.2018**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

**Върховният административен съд на Република България - Трето отделение,** в съдебно заседание на дванадесети февруари две хиляди и осемнадесета година в състав:

|  |  |
| --- | --- |
| **ПРЕДСЕДАТЕЛ:** | Т.К. |
| **ЧЛЕНОВЕ:** | М.Р.В. П. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| при секретар  | С.М.  | и с участието |
| на прокурора  | В. С. | изслуша докладваното |
| от съдията | М.Р. | http://www.sac.government.bg/icons/ecblank.gif |
| по адм. дело № 1362/2017 |

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс.
Образувано е по касационна жалба, подадена от С. Д. Х. и Г. И. Й., чрез процесуалния им представител адв. Й., срещу решение № 2385 от 15.12.2016 година, постановено по адм. дело № 2018/2016 г. на Административен съд- Пловдив, в частта, с която е отхвърлена жалбата им срещу разпоредбите на чл.33, ал.8 и чл.34, ал.2 от Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения градски транспорт по основни автобусни линии на територията на община Пловдив (Наредбата).

Изложените в жалбата твърдения са за неправилност на решението, като постановено в противоречие на материалния закон и необосновано – отменителни основания по чл. 209 т. 3 от АПК. По подробно изложени съображения касационният жалбоподател моли обжалваното решение да бъде отменено като неправилно и да бъде постановено друго такова по същество на спора, с което да бъдат отменени процесните текстове на Наредбата с произтичащите от това последици. Претендират се и разноски за двете съдебни инстанции.
Ответникът по подадената касационна жалба – Общински съвет- Пловдив, чрез пълномощника адв. Д., в представен писмен отговор оспорва касационната жалба като неоснователна и моли същата да бъде отхвърлена. Претендира направените по делото разноски.

Представителят на Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на касационната жалба.
Върховен административен съд, като взе предвид разпоредбата на чл. 218 от Административнопроцесуалния кодекс, преценява следното:
Касационната жалба е допустима като подадена в срока по чл.211, ал.1 от АПК и от надлежна страна. Разгледана по същество е основателна по следните съображения:
С решението на АС- Пловдив, в обжалваната му част, е отхвърлена жалбата на С. Д. Х. и Г. И. Й., срещу разпоредбите на чл.33, ал.8 и чл.34, ал.2 от Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения градски транспорт по основни автобусни линии на територията на община Пловдив. За да постанови този резултат, съдът е счел, че оспорените текстове на Наредбата са материално законосъобразни. С решението е оставена без разглеждане налбата на горепосочените лица срещу чл.33, ал.9 от Наредбата и е прекратено производството по делото, като в тази прекратителна част решението като необжалвано е влязло в сила.
Чл.33, ал.8 от Наредбата гласи: „ Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания, доколкото в тази Наредба не е установен друг ред. ”
Настоящият състав намира, че с така формулирания текст Общинският съвет е създал примат на наредбата над закона, като е предвидил субсидиарна приложимост на ЗАНН по отношение на общинската Наредба. Съгласно атакуваната пред съда редакция на Наредбата, ако в последната е установен друг ред - различен от разписания от закона, ще се прилага наредбата, а законът ще се прилага само и едва тогава, когато в наредбата липсва съответната регулация.
Съгласно чл.1 от ЗАНН, този закон определя общите правила за административните нарушения и наказания, реда на установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания и осигурява необходимите гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите и организациите. В глава III на ЗАНН „Производство по установяване на административни нарушения, налагане и изпълнение на административни наказания" подробно и изчерпателно са регламентирани редът и начините за установяване на административните нарушения, издаването, обжалването и изпълнението на НП и не са предвидени правни възможности за ОбСъвет да създават и регламентират друг ред в Наредбите, които издават. В глава II „Административни нарушения и наказания също така изчерпателно са регламентирани административно наказателно отговорните лица.
В чл. 26, ал. 3 от ЗАНН е предвидено, че за административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 г. и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите и настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им. В ЗАНН не са предвидени правни възможности за Общинските съвети при приемане на Наредба да регламентират по различен начин от този, в раздел IV, глава II на ЗАНН административно наказателно отговорните лица и условията за отговорността им. В ЗМСМА също не са предвидени правомощия за ОбСъвет да се отклонява от регламентацията в ЗАНН. Съгласно чл.8 от ЗАНН „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 ”, както и с чл. 15 от същия закон.
Съгласно чл.7, ал.2 ЗНА Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а в чл.8 ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК е предвидено, че всеки Общински съвет може да издава Наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения от местно значение.
Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, а в чл. 15, ал. 3 от ЗНА е предвидено, че ако постановление, правилник, Наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт.
При съобразяване на цитираните разпоредби се налага извод, че за Общинския съвет не е налице правна възможност да регламентира по различен начин от този в ЗАНН реда и начина за установяване на административните нарушения и административно-наказателно отговорните лица и условията за отговорността им. Изложеното мотивира извода, че нормата на чл.33, ал.8 от Наредбата поради противоречието й с чл.15, ал.1 от Закона за нормативните актове и чл.8 от ЗАНН е незаконосъобразна.
Не може да бъде споделен извода на съда, че „всъщност Наредбата не предвижда никакъв друг ред, поради което и няма как с атакуваната разпоредба да се дерогират разпоредби на закона ...”, както и този, че „макар и да създава известно объркване, е безмислица, която сама по себе си не противоречи на закона, поради което и не се налага отмяна ...”. След като е направил извод, че оспорваната част от чл. 34, ал. 2 се покрива смислово с регламентацията в ЗАНН и „допълнението към текста е безсмислица и създава известно объркване“ на още по-силно основание, административният съд е следвало да обяви нищожността й и да отстрани привидността за това, че има и допълнителни условия за отговорността по Наредбата, различни от предвидените в ЗАНН. По изложените съображения, в тази му част, първоинстанционното решение се явява неправилно като постановено в противоречие с материалния закон и необосновано.
По аналогични съображения незаконосъобразна се явява и оспорваната част от чл. 34, ал. 2 от Наредбата относно отговорността на родителите, попечителите и настойниците – „или са били в състояние за предотвратят нарушението, но не са го сторили“, която не съответства на чл. 26, ал. 3 от ЗАНН.
Основателно касаторите са поддържали и в първоинстанционното производство, поддържат исега, че административнонаказателната дейност е строго законово регламентирана дейност и на нея законодателят е посветил Закона за административните нарушения и наказания.

Административнонаказателната отговорност на лицата е определена в чл.26 на цитирания закон, който гласи: „Чл. 26. (1) Административнонаказателно отговорни са пълнолетните лица, навършили 18 години, които са извършили административни нарушения в състояние на вменяемост.
Административнонаказателно отговорни са и непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си. За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им."

Видно е, че по отношение на нарушенията, извършени от малолетни лица, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, Общински съвет Пловдив е разширил кръга от лица, посочени в чл.26, ал.З от ЗАНН - които могат да бъдат привлечени към административнонаказателна отговорност, като е предвидил такава отговорност още за тези родители, попечители или настойници, които „са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили”.
Извършеното от Общинския съвет „допълнение” на текста на ЗАНН не може да бъде квалифицирано като "безмислица", както е посочил административният съд в мотивите си, и не създава никакво "объркване", а напротив, достатъчно ясно предвижда административнонаказателна отговорност за лица, които не са сред изброените в чл.26 от ЗАНН. Подобно „допълнение” е недопустимо, защото излиза от рамките на строгата законова регламентация на административнонаказателната дейност.
Необоснован и неверен е също изводът на съда, че с оспорваната норма кръгът от лица, за които е предвидена административнонаказателната отговорност, не се променя /родители, попечители, настойници/. Действително, и в чл.26, ал.З от ЗАНН и в чл.34, ал.2 от общинската наредба те са „родители, попечители и настойници”, но в първия случай административнонаказателно отговорни са само тези от тях, които съзнателно са допуснали извършването на административните нарушения, а във втория случай към тях се добавят и тези, които са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили. Разликата е съществена и налага извода за незаконосъобразност на оспорената разпоредба.
По изложените съображения, в тази му част, първоинстанционното решение се явява неправилно паради нарушение на материалния закон и необоснованост.

По разноските:

С оглед на изхода от спора и направеното от касаторите искане за присъждане на сторените разноски на две съдебни инстанции, съдът следва да осъди Общински съвет- Пловдив, да заплати на С. Д. Х. и Г. И. Й. направените от тях разноски, съгласно списъка за разноски, представен пред АС- Пловдив и този, депозиран с касационната жалба, които възлизат общо на 1 022 лв.
По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2, от АПК, Върховен административен съд, състав на Трето отделение

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 2385 от 15.12.2016 година, постановено по адм. дело № 2018/2016 г. на Административен съд- Пловдив, в частта, с която е отхвърлена жалбата на С. Д. Х. и Г. И. Й. срещу разпоредби на Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения градски транспорт по основни автобусни линии на територията на община Пловдив, както следва: чл.33, ал.8, в частта относно думите „доколкото в тази Наредба не е установен друг ред” и чл.34, ал.2 в частта относно думите „или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили”, като вместо него ПОСТАНОВЯВА:
ОТМЕНЯ по жалба на С. Д. Х. и Г. И. Й. разпоредби на Наредбата за реда и условията за пътуване с обществения градски транспорт по основни автобусни линии на територията на община Пловдив, приета с Решение № 407, взето с Протокол № 21 от 17.12.2015г., както следва : чл.33, ал.8, в частта относно думите „доколкото в тази Наредба не е установен друг ред” и чл.34, ал.2 в частта относно думите „или са били в състояние да предотвратят нарушението, но не са го сторили”.

ОСЪЖДА Общински съвет- Пловдив да заплати на С. Д. Х., ЕГН [ЕГН], [населено място], [улица], ет.[номер], ап.[номер], и Г. И. Й., ЕГН [ЕГН], [населено място], [улица], деловодни разноски в размер на 1 022 лв. (хиляда двадесет и два лева).
Решението не подлежи на обжалване.