

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ПЛОВДИВ



Изх. № 4216

Дата: 07.12.2017г.

Адм. дело № 1587/2017г., XXVIIIc.

ДО

ОБЩИНА СОПОТ

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

акт №: В-96/7

дата: 13.12.2017 г.

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ  
ПРИ ОБЩИНА СОПОТ  
ГР. СОПОТ  
Ул. Иван Вазов № 34

Приложено изпращаме Ви заверен препис от Решение № 1920/10.11.2017г., постановено по адм. дело 1587/2017г. по описа на Административен съд – Пловдив – XXVIII с., което на основание чл.194 АПК, същото следва да се обнародва за ваша сметка по начина, по който е бил обнародван и оспорения акт, а съдът да бъде своевременно уведомен.

Приложение: съгласно текста.

Административен съдия:

/Вл. Бълчев/

Деловодител:

/Ю.Дончева/

# РЕШЕНИЕ

№ 4920

Град Пловдив, 10.11.2017 ГОДИНА

## В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ХХVIII състав, в публичното заседание на двестигодишният юнивир през две хиляди и седемдесет година, в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ЗЛАТANOVA

ЧЛЕНОВЕ: ВЛАДИМИР ВЪЛЧЕВ

НЕТЪР КАСАБОВ

при секретаря Добринка Трънгрова и при присъствието на прокурора Георги Ренев, като разгледа докладваното от съдия Вълчев атм. дело № 1587 по описа за 2017 година на съда прие за установено:

*Производство пред първа инстанция по Раздел III на Глава 10 от АПК.*

Постъпил е протест от Прокурор в Окръжна Прокуратура Пловдив срещу разпоредбите на чл.19 ал.1, чл.21, чл.26 ал.2, чл.27, чл.28 ал.1 и ал.2, чл.29 ал.1 и ал.2, чл.66 ал.1 и ал.2, чл.67 ал.1 и ал.2 и чл.68 от *Наредба за собствеността, подзването, спомагаването, поддръжането, изваждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот*, приета с Решение №208 от 19.05.2005г. взето с протокол №34 от Заседание на Общински съвет при Община Сопот, с който се навеждат основания за нейното драстично противоречие с нормативен акт от по-висок ранг - с чл.чл.6 ал.1 т.5, вр. чл.8 ал.3, чл.13 ал.2, чл.14 ал.1-3, чл.15 ал.1 и ал.2, чл.16 ал.2 от *Наредба за специално подаване на пътищата /Ириета с ИМС № 179 от 04.07.2001 г. Обн. - ЧВ, бр. 62 от 13.07.2001 г.; последно изм. и доп., бр. 90 / 15.11.2016 г., в сила от 15.11.2016 г./* и с чл.чл.52 ал.1 и ал.2, чл.53, ал.1 и ал.2, чл. 54 ал.1, 2 и 3 от *Закон за пътищата*, поради което се иска неговата частична отмяна относно

посочените правила за поведение, приети от органа на местно самоуправление – Общински съвет на Община Сопот, Област Пловдив. В съдебно заседание той се подкрепя от участницият прокурор, който счита, че същият е основателен и можи да бъде уважен. Претендират се направените от Прокуратурата по делото разноски.

Ответникът по жалбата – Общински съвет Сопот/съкр. ОбС. Сопот/ при Община Сопот редовно призовава, не се представлява и не ангажира допълнителни доказателства, нито дава мение по същество относно законодавството на атакувания нормативен акт. Не претендира разноски.

Пловдивският Административен Съд – дава съгласие и осъди състав, след като разгледа поотделно и съвкупност падените жалбата основания, намира за установено следното:

С подадения протест е направено искане за отмяна на текстовете на чл.19 ал.1, чл.21, чл.26 ал.2, чл.27, чл.28 ал.1 и ал.2, чл.29 ал.1 и ал.2, чл.66 ал.1 и ал.2, чл.67 ал.1 и ал.2 и чл.68 от *Наредба за собствеността, поддръжането, спопашването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска инфраструктура на Община Сопот* поради незаконодавството на посочените правила за поведение от подзаконовата нормативна уредба на вторичното право, прието от ответния Общински съвет, действащо на територията на Община Сопот, област Пловдив. В тази връзка е необходимо да се отбележи, че обжалваният административен акт е подзаконов нормативен акт, издаден от съдъстен по силата на чл.23 от *Законът за пътищата орган – Общински съвет*, чието съдържание притежава белезите, които съответстват изцяло на критериите, посочени в разпоредбата на чл.75 ал.1 от АИК – касае се за уредбата на публичноправни отношения, които засягат правата и интересите на неопределена и неограничен брой адресати, всички граждани, които се намират на територията на Община Сопот и имат многократно правно действие. Основането на подзаконов нормативен акт не е ограничено във времето, поради което и независимо от формулирания посттрум на протеста, за

първостанционния съд е в сила правилото, посочено в разпоредбата на чл. 168 ал. 1 във вр. чл. 196 от АИК, според която норма праворазглеждащият орган не се ограничава само с обективите на основанията, посочени от обспорвания, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на обспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АИК.

Затова, освен по наведените от прокурора твърдения за незаконосъобразност, то настоящият състав дължи анализ и произнасяне и във връзка с евентуалната неподложност на ~~предечните~~ текстове на чл. 19 ал. 1, чл. 21, чл. 26 ал. 2, чл. 27, чл. 28 ал. 2, чл. 29 ал. 1 и ал. 2, чл. 66 ал. 1 и ал. 2, чл. 67 ал. 1 и ал. 2 и чл. 70 от *Наредба за собствеността, подзванието, изкупуването, поддръжането, изразходването, ремонта и финансирането на общинска имущност на Община Сопот*.

По отношение на проверката за неподложност настоящият съдебен състав намира, че в случая не са налице такива основания, които да обосновават обявяване на протестираните норми за неподложни. Това е така, защото в случая не се разкрива един необходимо в случая драстично несъобразяване на ответника с действащия правен ред и по-специално със законови изисквания от публичен ред. За да е налице търсената неподложност, обоснована в протеста, следва да е налице едно дълбочинно засягане на установения правов ред, като следва да са били погазени съществени изисквания, засягащи преди всичко есепциалната възможност на ответния съд да приема подобна вторична уредба на регулиране на определени обществени отношения, или това да е сторено по начин, който противоречи, и то изключително франтино, на нормативната уредба от първи ред /на законово право/. В конкретният случай такива породи не се установиха от настоящия съдебен състав, но при анализа на конкретните основания на прокурора, подадъл протеста, се установява, че всичност те сочат на такива, касаещи законосъобразността по същество на подзаконовите норми.

Ето като във връзка със служебно изменение на съда затвърдения за обхвата на проверката за законосъобразност, е от глед основанията по чл.146 от АИК, то настоящият състав приема, че атакуваният текстове са *незаконосъобразни*, поради следните правни обстоятелства:

Компетентността на издавателя на подзаконовия нормативен акт е безспорна между страните. Общинският съвет е обявлен орган по съдата на чл.23 от Закона за претенциите. Не се спори между страните и относно това, че са създаны искванията за форма на акта, който е издаден в съответствие с искванията за форма, структура и съдържание на чл.9 и чл.15 от Закона за нормативните актове и е обнародван. Създан са и административно-производствените правила по неговото издаване. Единствено е спорно основанието, предмет на подадените протести, касаещо съответствието на обявените разпоредби със релевантните нормативни разпоредби от по-висок ранг и съществуваща закона. В тази връзка тя следва да се изследва по отношението на предмета на обоснование, касаещ заявленията в протеста отделни норми. В настоящия случай е обоснованият подзаконов нормативен акт е създадена първична правна уредба, която следва да се прецени дали е в противоречие в нормативната уредба от по-висок по степен подзаконов нормативен акт с национално значение, когото касае материална незаконосъобразност по смисъла на чл.146 т.1 от АИК и е основание за отмяна на атакувани разпоредби. Така направената преценка за констатираното противоречие на обявения нормативен административен акт е на база действащите нормативни разпоредби от по-висок ранг към датата на приключване на устните съдебознания по делото, а не към момента на издаването му. Надище е настъпило изменение на нормите от по-висок ранг, когото съставлява нов юридически факт, който съобразно нормата на чл.142 ал.2 от АИК съдът е длъжен да вземе в предвид при преценката на законосъобразността. В този смисъл е и настоящата съдебна практика, касаеща Решение №8029/15.0.2010 година по ади. д.№34/2010е, на 5 членен състав на ВАС. Първото твърдение, направено в протеста, е за

противоречие на посочените части на чл.19 ал.1 от *Наредба за собствеността, ползването, спопанисването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот* с чл.6 ал.1 т.5 от Наредба за специално ползване на пътищата, /приета ДВ, бр.1 от 2013 г., в сила от 01.01.2013 г./. В разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от *Наредба за собствеността, ползването, спопанисването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот* са изброени възможностите, които касаят действия на Кметът на Общината при осъществяване на функции по отказ да издае разрешение за специално използване на пътя. Това се случва в изброените в т.1-4 възможности: първо, да не е налице условията на чл.26 ал.7 от Закона за пътищата; второ, специалното ползване предполага увреждане на собствеността на други лица или прави невъзможно ползването на пътя за дейности от обществен интерес; трето, специалното използване изисква трайна промяна на предназначението и характеристиките на пътя; четвърто, предстои преустройство на пътя, предвидено с влязъл в сила подробен устройствен план. Идеята на тази възможност е очевидно да се съобрази с действащите други подобни нормативни документи. Така приемата подзаконова нормативна разпоредба обаче не е пълна, защото тя не предвижда възможността, която е предвидена в разпоредбата на чл.6 ал.1 т.5 от Наредба за специално ползване на пътищата, /приета ДВ, бр.1 от 2013 г., в сила от 01.01.2013 г./, а именно- администрацията, управляваща пътя, отказва издаване на разрешение за специално ползване на пътя, когато не е осигурена безопасността на автомобилното движение съгласно изискванията на Закона за движението по пътищата, установено със становище на органите на Министерството на вътрешните работи. Безспорно в подзаконовият нормативен акт от общинско-местно значение е налице неизпълнота, която ограничава случаите, когато не е осигурена съответната безопасност на пътя, да бъде постановен отказ за специално ползване на съответните пътища. Естествено е подзаконовият нормативен акт от местно значение, издаден по приложението на подзаконови нормативни акт от

национално значение, да е в достатъчна степен подобрен, като уредва конкретните детайли и доразвива определените със закона и нормативните актове по прилагането му от национално значение, като извършива изцяло и техните условия, тъй като поради това именно е и издаден. Това е отпред обществения интерес да води до необходимост от допълване на подзаконовия нормативен акт от местно значение с възможността да се защитят правата на гражданите, като се постанови отказ да се издаде разрешение за специално използване на пътя при нарушение на неговата безопасност. Лицата на пътната на подзаконовия нормативен акт в този смисъл е в пряко противоречие, както е принципите на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, така и с всички законови разпоредби, регламентиращи гаранции за безопасно предвиждане на гражданите по съответният път. Задължение е на местните власти да осигурят по най-добрия начин безопасността на движението. В настоящия случай е налице хипотеза, при която установените по делото доказателства за лице на нормотворческо решение относно приложимостта на отказ на кмета на общината да отказва издаване на разрешение за специално използване на пътя води до невъзможност да се осигури безопасността на автомобилното движение, установено със становище на органите на МВР, което касае безспорен обществен интерес за закрила на човешкото здраве. Его защо и този случай следва да получат съответното нормативна уредба в издадения подзаконов нормативен акт от местно значение. Но делото не е спорно, че последните изисквания не са били изпълнени с оспореният подзаконов текст на посочената Наредба за собствеността, ползването, спомагаването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот.

По отношение на следващият оспорен текст, този на чл.21 ал.4 от Наредба за собствеността, ползването, спомагаването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот следва да се посочи, че е налице съществено негово противоречие с разпоредбата на чл.8 ал.3 от Наредба за специално ползване на пътищата, последно

негово изменение ЧВ, бр. 90 от 2016 г., в сила от 15.11.2016 г., който текст определя, че разрешението за специално използване по ал. 2 е валидно за срок от две години и се плаща по образец на съгласно приложение № 1г. Основната разпоредба е в нарушение на разпоредбата на чл. 4 КРБ и принципа на правната сигурност основен принцип на правото на ЕС. С нормативните административни актове се конкретизира, детайлнизира съдържанието на законовите и подзаконови нормативни актове, в изпълнение на които се плащат актовете от местно значение. От трайната практика на СЕС следва, че принципът на правна сигурност изисква правилата на правото да бъдат ясни, точни и предвидими по отношение на тяхното действие особено, когато могат да имат неблагоприятни последствия върху физическите лица и предприятията. В своите задължителни актове и Конституционният съд на РБ също е подчертавал, че понятието правова държава предполага правна сигурност и предвидимост на обществените отношения (Решение №8 от 12.05. 1999г. на КС на РУДНО конст. дело №4/1999г.). В контекста на изложеното ~~заякуваните~~ разпоредби от *Наредба за собствеността, използването, спомашеването, поддръжането, изразходването, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот* необосновано намаляват срока на издането на разрешение за специално използване на тръти, касаещо търговски крайният обекти и други крайни обекти, обслужвани комплекс от две на една година, което се ограничават правата на правоимащите лица, което е в противоречие с нормативна уредба от национално значение. В настоящия случай е основрваният подзаконов нормативен акт е създадена пръвична правна уредба, която е в противоречие в нормативната уредба от по-висок по степен подзаконов нормативен акт с национално значение, което касае материална незаконностобразност по смисъла на чл. 146 т. 1 от АИК и е основание за отмяна на ~~заякуваните~~ разпоредби. Надище е несъответствие с протестирания разпоредба е нормативни актове от национално значение, което определя и незаконностобразността и.

Посочените обображения са валидни и по отношение на следващият спореден текст, този на чл.26 ал.2 от *Наредба за собствеността, ползването, спопашиването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот*. Надине е несъответствие с разпоредбата на чл.13 ал.2 от *Наредбата за специално ползване на пътищата*, която касае определяне на срок за валидност на издаденото разрешение за специално използване на пътя чрез изграждане на рекламно съоръжение за срок от 1/една/ година. Ето защо атакуваният разпоредби от *Наредба за собствеността, ползването, спопашиването, поддръжането, изграждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот* необосновано увеличават срока на издаденото разрешение за специално използване на пътя, касаещо изграждането и експлоатацията на рекламни съоръжения обекти. С така предвиденото увеличение на срока неправомерно се дава възможност на правоимащите лица да затрудняват експлоатацията на пътя, която е в противоречие с общесъственния интерес, а както и е нормативна уредба от по-висока степен, която е с национално предназначение. Подзаконовите нормативни актове винаги се издават на основание и в изпълнение на закона, като съдържат вторична правна уредба, която допълва, детайлнизира вече уредените нормативно обществени отношения, като те трябва да съответстват на другите нормативни актове от по-висока степен. Винаги преценката за материалната законосъобразност на спорените подзаконови нормативни актове се извършва на база съответствието му с оглед нормативните правила от по-високите по степен релевантни нормативни актове. В настоящия случай с основаният подзаконов нормативен акт е създадена вторична правна уредба, която е в противоречие в нормативната уредба от по-висок по степен подзаконов нормативен акт с национално значение, която касае материална незаконосъобразност по съмисъла на чл.146 т.4 от АПК и е основание за отмяна на атакуваниите разпоредби, като направената преценка за противоречие е на база действащите нормативни разпоредби от по-висок ранг към датата на

приключване на устните съдебдания по делото, а не към момента на издаването му. Но посоченият начин се конкретизира в несъответствие между противоречиите разпоредби на чл.27 т.1, т.3; чл.28 ал.1, ал.2 и чл.29, ал.1 от Наредба за собствеността, ползването, спомагаването, поддръжането, извреждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот с разпоредбите на чл.чл.14 ал.1-5; чл.15 ал.1 т.4, т.6 и ал.2 т.8; и чл.16 ал.2 от Наредбата за специално ползване на пътищата, съставляващи правна регламентация от национално естество. Направената преченка е на база това, дали законовата рамка, вложена в подзаконовия нормативен акт е в рамките на делегацията да се доразвие, съответно да се конкретизира уредбата на регламентираните обществени отношения като условие за материалната и законосъобразност. Ето замо при така направената преченка се установи, че в настоящия случай е подзаконовите нормативни разпоредби е създадена първична ~~правна~~ уредба, която е извън предметното съдържание, както и в противоречие с нормативния акт от по-висока степен, което определя и тяхната незаконосъобразност. Подзаконовият нормативен акт от местно значение трябва да съответства на нормативният акт от по-висока степен от неговия начален момент, т.е. трябва да следва изменените норми на по-високия по степен акт във времето на тяхното действие, каквито са изискванията на общото правило на чл.14 ал.2 от ЗНД. Надище е противоречие с по-високи по степен нормативни актове, което обуславя и съществуващата незаконосъобразност на атакуваните разпоредби.

Надище е несъответствие и на атакуваните разпоредби на чл.чл.66 ал.1 т.1-5 и ал.2; чл. 67 ал.1 т.1-6 и ал.2; чл.68 от Наредба за собствеността, ползването, спомагаването, поддръжането, извреждането, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот с разпоредбите на чл. чл.52 ал.1 т.1-8 и ал.2; чл.53 ал.1 т.1-6 и ал.2; чл.54 ал.1, ал.2 и ал.3 от Закон за пътищата. Оспорените текстове касаят административно наказателни разпоредби, които са в противоречие с посочените законови разпоредби относно размера на предвидените санкции.

като то са в значително по-нисък размер. Надине е съществено разминаване между нормите от по-висок по степен нормативен акт с оспорените разпоредби на подзаконов нормативен акт от местно значение. Така е посочената в протеста регламентация на подзаконовата уредба се дава възможността за заобикаляне на изискванията, задепнели в Закона за пътищата относно преценката за налагане на административни санкции при съществени административни нарушения. Това несъответствие по същото съдържание не е в достатъчна степен гордо да изтъчи целта на издаденият подзаконов нормативен акт, която в своя пълноценен смисъл касае необходимостта от това да се доразвие и конкретизира съответните правни норми от по-висок по степен нормативен акт, в рамките на законовата делегация и в съответствие с преследваните от закона цели. Като не е предприет постъпки за съответното изменение на размера на предвидените санкции в протестираните текстове от посочената Наредба за собствеността, ползването, спопашването, поддръжсането, израждането, ремонта и финансирането на община ~~и~~ <sup>и</sup> мрежа на Община Сопот, то съответният компетентен орган – местно самоуправление е преследвал една цел, която е различна от целта, която преследва Законът за пътищата. Ето замо е налице и несъответствие с целта на закона, защото бездействайки в рамките на предвиденото от закона свободно усмотрение, той превратно е упражнял своята власт, като не е издал съответният акт, за който той е компетентен, с което преследва цел, различна от целта, която законът е имал в предвид, когато е доверявал на този орган правомощието да упражнява тази функция съгласно разпоредбата на чл.23 от Законът за пътищата. Ненязъдение на делегирана законовата компетентност е необходимото изменение на съответният подзаконов нормативен акт от местно значение, води до наруширане на тяхната законосъобразност. Затова според този състав на съда общата редакция на посоченият подзаконов текст е в нарушение на изискванията на правовата държава, създава предпоставки за административен произвол, нарушила принципа на оправдани правни очаквания и предвидимост на обществените отношения.

Основанието текстове създават възможност за административен произвол, като те са в противоречие с правилото на чл.1 ал.2 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанскаата дейност (ЗОДРАКСД). Когато превишка, че административното регулиране и административният контрол, осъществяван върху стопанскаата дейност от държавните органи и от органите на местното самоуправление, следва да се ограничи до обществено оправдани граници. Разпоредбата на чл.2 същия закон очертава тези граници с оглед обществено охараничите интереси, позволяващи административен контрол и регулиране на стопанскаата дейност, в хипотезите на необходимост от защита на: 1). Националната сигурност и обществения ред в Република България, както и на изключителни и суверени права на държавата по смисъла на чл.18.ал.1 - 4 от Конституцията на Република България; 2). личните и имуществените права на гражданините и юридическите лица; 3). околната среда. Като е излязъл извън законово допустимите граници на размерите на предвидените административни наказания по закона за община, ОбС Сопот при Община Сопот, обл. Иловгив е оставил да действа един незаконосъобразен подзаконов нормативен акт, в нарушение на чл.1 ал.2 и чл.2 ЗОДРАКСД. Консеквентно това обосновава и извода на настоящия състав за отмяна на атакуваните норми от общинската Наредба за собствеността, ползването, стопанисването, поддръжането, изразходването, ремонта и финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот.

С оглед изхода от спора Общински съвет Сопот, обл. Иловгив следва да заплати на Окръжна Прокуратура град Иловгив направените по делото разноски в размер на 20,00 лв. (двадесет лева) за обнародване в ДВ.

На основание чл.191 АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начин, по който е бил обнародван и оспорения му акт.

Ето здраво и поради мотивите, изложени по горе Съдът:

## РЕШИ:

### ОТМЕНИЯ

по протест на прокурор от Окръжна Прокуратура  
Пловдив разпоредбите на чл.19 ал.1, чл.21, чл.26 ал.2, чл.27,  
чл.28 ал.1 и ал.2, чл.29 ал.1 и ал.2, чл.66 ал.1 и ал.2, чл.67 ал.1 и  
ал.2 и чл.68 от *Наредба за собствеността, ползването,*  
*стопанисването, поддръжането, изразходването, ремонта и*  
*финансирането на общинска пътна мрежа на Община Сопот,*  
приета с Решение №208 от 19.05.2005г. взето с протокол №34 от  
Заседание на Общински съвет при Община Сопот, като НЕЗАКО-  
НОСЪБРАЗНИ.

**ОСЪЖДА** *Общински съвет на Община Сопот*, с адрес на  
призоваване гр.Сопот обл.Пловдив, бул."Иван Вазов"№34 да  
заплати на Окръжна Прокуратура Пловдив сумата от общо 20.00  
двестесет лева разноски по делото.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение,  
след влизането му в сила, следва да се обнародва от Общински  
съвет при Община Сопот гр.Сопот за негова сметка по  
съответният за това начин, но който е бил обнародван и оспорения  
акт.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14  
дневен срок от съобщението до страните за постановяванието му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Членове: 1. <

2.

