

## РЕШЕНИЕ

№ 405

град Велико Търново, 31.10.2017 година

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд - град Велико Търново, в съдебно заседание на тринадесети октомври две хиляди и седемнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДИАНА КОСТОВА**

**ЧЛЕНОВЕ: РУМЯНА ПЕЕВА**

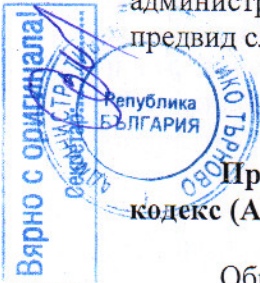
**ЕВТИМ БАНЕВ**

при участието на секретаря Мария Недева и прокурора от Окръжна прокуратура Велико Търново Донка Мачева сложи на разглеждане докладваното от съдия Пеева административно дело № 290/2017 година по описа на съда и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административнопроцесуален кодекс (АПК).

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура Велико Търново против чл.1, ал.2, чл.25, чл.26 и чл.27 от Наредба за управление на общинските пътища в Община Елена (наричана по-долу за краткост Наредбата), приета с Решение № 105 по Протокол №18/27.11.2008г. на Общински съвет – Елена. Протестиращият прокурор намира оспорените разпоредби за незаконосъобразни, поради противоречието им с нормативен акт от по-висока степен. В тази връзка излага доводи, че в чл.1, ал.2 от Наредбата се преповтарят дословно разпоредбите на чл.1, ал.2, т.3 и т.4 от ЗП, като по този начин чрез механичното преповтаряне в наредбата на текстове от ЗП общинския съвет е излязъл извън делегираното му правомощие по чл.23 от ЗП. По отношение на разпоредбите на чл.25, чл.26 и чл.27 от Наредбата посочва, че и в трите текста глобите и имуществените санкции са различни от законовоопределените, включително и при повторни нарушения. Посочва също, че в разпоредбата на чл.26, т.5, б. „в“ и б. „г“ от Наредбата са включени нарушения за дейности, подлежащи на санкциониране, които съгласно чл.53, т.5 б. „в“ и б. „г“ от ЗП са отменени от 2011г., като по този начин се регламентират състави на административни нарушения в противоречие със закона и в нарушение на компетентността, предоставена на общинските съвети. С тези доводи, оспорващият прокурор предлага на съда да постанови решение, с което да отмени като незаконосъобразни оспорените разпоредби от Наредбата на Общински съвет-Елена, както и да присъди направени по делото разноски.

В хода на съдебното производство представляващият Окръжна прокуратура – Велико Търново поддържа така подадения протест и моли същият да бъде уважен по





изложените в него съображения. Моли за присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът – Общински съвет - Елена не взема становище по така подадения протест. В съдебно заседание не се представлява.

Великотърновският административен съд, тричленен състав, като съобрази събраните по делото доказателства и доводите на страните, обсъдени поотделно и в тяхната съвкупност и след цялостна служебна проверка на оспорените текстове на наредбата приема за установено следното:

Наредбата за управление на общинските пътища в Община Елена, и в частност оспорените текстове от същата, представляват подзаконов нормативен акт по смисъла на чл.75, ал.1 от АПК, приет от орган на местното самоуправление.

От представената и приета като доказателство преписка, изпратена от Общински съвет – Елена с писмо изх. № РД.01.06-15-(5)/12.05.2017 година и допълнително представените доказателства с писмо изх. № РД.01.06-15-(7)/21.07.2017 година, е видно, че административното производство е започнало по предложение на Кмета на Община Елена от 17.11.2008г. за приемане на Наредба за управление на общинските пътища в Община Елена. Предложения за решение проект е разгледан от Постоянната комисия по „Общинска собственост“ към Общински съвет – Елена на 26.11.2008г. и е подкрепен след проведено гласуване с 4 гласа „за“, за което е съставен съответния протокол /л.37 от делото/. Направеното предложение за приемане на Наредба за управление на общинските пътища в Община Елена е включено в дневния ред и разгледано на заседание на Общински съвет – Елена на 27.11.2008г., като с Решение № 105 по Протокол № 18/27.11.2008г. същото е прието. Съгласно приложения по делото протокол и присъствен лист от проведеното на 27.11.2008г. заседание на общинския съвет /л.45-л.50 от делото/, при приемане на атакувания от прокурора подзаконов нормативен акт са присъствали 16 общински съветници, като 13 са гласували „за“ приемане на процесната наредба и 3-ма „въздържали се“.

Въз основа на горната фактическа обстановка тричленният състав на съда прави следните правни изводи:

Протестът е процесуално допустим. Съгласно предвиденото в чл. 186, ал. 1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, а съгласно чл. 186, ал.2 от АПК съответния прокурор има право на протест. След като прокурорът е от кръга на визираните в нормата на чл. 186 лица, то неговото оспорване е допустимо.

Протестът е против подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно чл. 185 от АПК, като упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК. Оспорването е разгласено надлежно по реда на чл. 188 АПК вр. с чл. 181, ал. 1 и 2 АПК.

В раздел III на Глава десета от АПК не са посочени основанията за оспорване на подзаконовите нормативни актове. Ето защо по силата на препращащата разпоредба на чл.196 от АПК приложими са основанията за оспорване на индивидуалните административни актове по чл.146 от АПК, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването им и правната им характеристика. Предметът на съдебен контрол в производството по оспорване на подзаконов административен акт, съгласно разпоредбите на чл.146, т. 1 – 5 от АПК са: компетентност на издателя на акта; спазване





на изискванията за форма и на административно-производствените правила при издаването на акт; съответствието на материално-правните разпоредби с релевантните нормативни разпоредби от по-висок ранг и с целта на закона.

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на съответните оспорени текстове от Наредбата на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК. Като съобрази посочената разпоредба от кодекса, тричленният състав намира следното:

Оспорените в настоящото производство разпоредби на чл.1, ал.2, чл.25, чл.26 и чл.27 от Наредбата, са издадени от компетентен орган, в изпълнение на правомощията по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА на общинските съвети да приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. При приемането на Наредбата е спазена и изискуемата от закона специална форма. Съобразени са изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК - посочен е видът на акта, който се приема, органът, който го е приел, главният му предмет, посочено е и правното основание за приемане. Спазена е структурата, формата и обозначение на съдържанието, съгласно изискванията на ЗНА.

Въпреки посоченото, настоящата инстанция намира, че при приемане на оспорения нормативен акт е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

В раздел трети, глава пета, дял втори от АПК е предвиден реда за издаване на нормативни административни актове. Съгласно чл. 77 от АПК компетентният орган издава нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения, като в чл. 80 от АПК е предвидено субсидиарното прилагане на Закона за нормативните актове за неуредените въпроси.

Съгласно разпоредбата на чл. 26 от Закона за нормативните актове в приложимата редакция (отм., нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, а според ал.2 преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. По силата на чл. 28, ал.1 от ЗНА, проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като в ал.2 е предвидено, какво следва да бъде съдържанието на мотивите, съответно докладът, а именно: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, като в ал.3 изрично е предвидено, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая до Общински съвет - Елена е направено предложение от Кмета на Община Елена за приемане на Наредба за управление на общинските пътища в Община Елена. От ответника в производството не са представени изготвен проект на нормативния акт, респективно мотиви или доклад по чл. 28 от ЗНА, неразделна част от проекта на нормативния акт. Пълната липса на мотиви към проекта за приемане на





Наредбата в противоречие с нормата на чл. 28, ал.2 от ЗНА, е съществено процесуално нарушение, което води до незаконосъобразност на приетата Наредба.

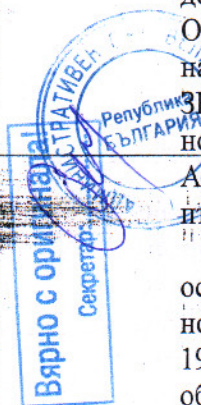
На следващо място липсват доказателства за уведомяване на заинтересуваните лица за направеното предложение, чрез публикуване на проекта на Интернет страницата на Община Елена заедно с мотивите, съответно доклада, както и за предоставяне на възможност те да изразят становище по него и да направят предложения, в съответствие с изискванията на чл. 26, ал.2 от ЗНА. В потвърждение на посочените обстоятелства е и факта, че предложението на Кмета на Община Елена е вхотирано на 17.11.2008 г., а решението на Общински съвет Елена, с което е приета Наредбата е взето на 27.11.2008 г. Очевидно е, че не е спазен и предвиденият в чл.26, ал.2 от ЗНА срок от най – малко 14 дни за представяне на предложения и становища по проекта от заинтересуваните лица.

Посоченото нарушение на административнопроизводствените правила е съществено, тъй като лишава заинтересуваните лица от възможност да участват в производството по приемане на подзаконов нормативен акт. При липсата на доказателства за спазване на тази начална част от процедурата, следва да се приеме, че Общинският съвет не е извършил законово регламентирани действия по разгласяване на проекта за приетата Наредба, с което е нарушена процесуалната норма на чл. 26 от ЗНА и е компрометиран принципа на откритост, закрепен в ал.1 на същата правна норма, както и е нарушен принципът за достъпност и публичност на чл. 12, ал.1 от АПК, който изисква административният орган да осигури откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

Неспазването на чл. 77 АПК и на чл. 26, ал. 2 и чл. 28, ал. 2 ЗНА, приложими на основание чл. 80 АПК, представлява съществено нарушение на императивни правни норми и поради това е основание за отмяна на оспорените разпоредби на основание чл. 193, ал. 1 във връзка с чл. 146, т. 3 АПК. В този смисъл е и практиката на ВАС, обективизирана в Решение № 3510 от 30.03.2015г. на ВАС по адм.д. № 1979/2015г., Решение № 481 от 15.01.2014 г. на ВАС по адм. д. № 2496/2013 г. Решение № 6046 от 26.05.2015 г. на ВАС по адм. д. № 5547/2012 г.

За прецизност и пълнота на изложението, съдът счита, че следва да изложи мотиви и за материалната незаконосъобразност на оспорваните норми от Наредбата. Съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорените подзаконовни правни норми се състои в проверка на съответствието им с текстове от акт от по-висока степен-закон или Конституция /чл. 8 от ЗНА/ в рамките на регулираните обществени отношения.

Съгласно чл.1, ал.2 от оспорената Наредба същата не се прилага за: 1.селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 2.горските пътища; 3.частните пътища. Така очертаната обхват на приложение на Наредбата механично повтаря обхвата, описан в чл. 1, ал.2, т.2 от Закона за пътищата, съгласно който текст законът за пътищата не се прилага за: 1.улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища; 2.селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 3.горските пътища и 4.частните пътища, неотворени за обществено ползване. Оспорените текстове на чл.1, ал.2 от Наредбата относно подлежащите на регулиране обекти - местните пътища, са идентични с тези, посочени в чл. 1, ал.2 от Закона за пътищата. Приетият от местния законодателен орган норматив не доуреджда неуредени обществени отношения, а само ги възпроизвежда. При това положение не е изпълнено законовото изискване на чл. 8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, Наредбата да регламентира само обществени отношения от местно





значение, за които в правния мир няма регулация. Налице е противоречие с разписаните правила за поведение, което налага уважаване на протеста в тази част.

По отношение на оспорените разпоредби на чл.25, чл.26 и чл.27 от Наредбата, съдът намира следното:

В чл.25, ал.1 и ал.2 от Наредбата е предвидено наказание глоба в размер от 50 до 1500 лв. за физически лица, които извършват или разпоредят да бъдат извършени определени дейности в обхвата на пътя. За повторно нарушение втората алинея предвижда глоба от 300 до 3000 лв. Същевременно за същото нарушение чл.52, ал.1 и ал.2 от Закона за пътищата предвиждат налагане на административното наказание глоба в по-ниски размери, както следва: за първо нарушение от 200 до 500 лв., а за второ от 500 до 1 000 лв.

В чл.26, ал.1 и ал.2 от Наредбата е предвидено наказание глоба в размер от 300 до 3000 лв. за физически лица, нарушили разпоредбите за забрана за строителство в ограничителните зони и извършване на действия извън специалното ползване, както и нормалното функциониране на водоотводните съоръжения или които извършат или наредят да бъдат извършени определени дейности. За повторно нарушение ал.2 на чл.26 от Наредбата предвижда глоба от 500 до 5000лв. В Закона за пътищата в чл.53, ал.1 и ал.2 е предвидено, че същите нарушения се санкционират с глоба от 1000-5000 лв., а при повторност от 2000 до 7 000 лв.

В оспорените разпоредби на чл.27, ал.1 и ал.2 от Наредбата е предвидено за горепосочените нарушения да се налагат и имуществени санкции на юридическите лица и едноличните търговци, но отново в размери, несъответни на предвиденото в Закона за пътищата за конкретните нарушения. В общинската наредба санкциите за юридически лица и еднолични търговци са посочени в размер от 1000 до 20 000лв., и при повторност от 2 000 до 30 000лв., а Законът за пътищата в чл.54, предвижда, че при нарушения по чл. 52 на юридическите лица и на едноличните търговци се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 5000 лв., а при нарушения по чл. 53 - в размер от 3000 до 8000 лв. При повторност в ал. 2 законът предвижда за нарушенията по чл.52 - имуществена санкция в размер от 2000 до 7000 лв., а по чл. 53 - в размер от 4000 до 12 000 лв.

При анализ на цитираните разпоредби от Наредбата е видно, че със същите са въведени санкции за извършени нарушения на дейности. Тези обществени отношения от своя страна са уредени от нормите на чл.52, чл.53 и чл.54 от Закона за пътищата, които предвиждат и различен, по – нисък размер на съответните санкции, което определя противоречието им с нормативен акт от по- висока степен и тяхната незаконосъобразност.

От друга страна от представеното от Общински съвет – Елена заверено копие от процесната Наредба е видно, че разпоредбата на чл.26, ал.1, т.5, б. „в“ и „г“ съществува в действащата към момента редакция на Наредбата. Тази разпоредба е била съобразена с разпоредбата на чл.53, ал.1, т.5, б. „в“ и „г“ от ЗП, която е отменена с изменението на Закона за пътищата – ДВ, бр.39 от 20.05.2011г., т.е. след отмяната на тази норма не съществува законово основание, въз основа на което в Наредбата да е предвидено налагане на санкция при тези хипотези. С оглед на това, настоящият съдебен състав намира, че оспорената разпоредба е незаконосъобразна и на това основание и следва да бъде отменена.

Предвид гореизложеното, поради допуснатите съществени нарушения на процесуалните правила и противоречие с материалноправни разпоредби процесните норми следва да се отменят като незаконосъобразни.





С оглед изхода на спора и своевременно направеното искане за присъждане на разноски на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на Прокуратурата на Република България следва да се присъдят направените по делото разноски от Окръжна прокуратура-Велико Търново в размер на 20 лева, представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в Държавен вестник.

Като взе предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявена самата наредба.

Водим от горното и на основание чл. 193 ал. 1 от АПК, Административен съд Велико Търново, тричленен състав

### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор при Окръжна прокуратура Велико Търново чл.1, ал.2, чл.25, чл.26 и чл.27 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Елена (наричана по-долу за краткост Наредбата), приета с Решение №105 по Протокол № 18 от 27.11.2008 година на Общински съвет-Елена.

**ОСЪЖДА** Общински съвет-Елена да заплати на Окръжна прокуратура-Велико Търново направените по делото разноски в размер на 20 /двадесет/ лева.

**РЕШЕНИЕТО** може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщението му до страните чрез Административен съд - Велико Търново до Върховен административен съд.

След влизането му в сила, решението да се обяви по реда, по който е обявена Наредба за управление на общинските пътища в Община Елена.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.



31.10.2014г  
0 - ВТОП-Елена  
2 - ОБС-Елена  
1 - ВТОН

ГР.ВЕЛИКО ТЪРНОВО ПЛ.ЦЕНТЪР №

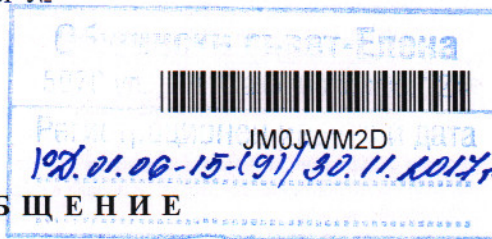
2 Ет.2

Административно отделение

№ на страната в списъка

на лицата за призоваване 2

27.11.2017 г.



**С Ъ О Б Щ Е Н И Е**

До ОБЩИНСКИ СЪВЕТ ЕЛЕНА

като Ответник

Област ВЕЛИКО ТЪРНОВО ГР.ЕЛЕНА УЛ.ИЛАРИОН МАКАРИОПОЛСКИ №  
24

Приложено, връчваме Ви препис от Решение №405 /31.10.2017г. по  
Административно дело № 290/2017г., постановено от Административен съд -  
Велико Търново, Административно отделение ., влязло в законна сила на  
**20.11.2017година** за сведение и изпълнение.

Приложение съгласно текста

**Забележка:** Лица, чрез които не може да бъде връчено съобщението,  
съгласно чл.46, ал.3 от ГПК ПРОКУРОР В ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА ГР. В.ТЪРНОВО  
/ насрещна страна, лица, заинтересовани от изхода на делото или изрично посочени в писмено изявление на адресата /

**Забележка:** Вижте указанията на гърба на съобщението.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:



**РУМЯНА ПЕЕВА**