

РЕШЕНИЕ

№ 4803/03, 11.2017 година, гр.Бургас

24  
act  
up  
03.11.17

Административен съд – Бургас, в съдебно заседание на дванадесети октомври две хиляди и седемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Павлина Стойчева

ЧЛЕНОВЕ: Даниела Драгнева

Веселин Енчев

при секретар Гергана Славова,  
прокурор Диян Петров,

разгледа докладваното от съдия Енчев адм.д. № 1437/2017 година.

Производството е по глава X раздел III от АПК.

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура – Бургас против чл.1 ал.2, чл.19 ал.1, чл.21 ал.4, чл.22, чл.24 ал.2, чл.27, чл.31, чл.32, чл.33, чл.34, чл.35, чл.36, чл.37, чл.64, чл.65 и чл.66 от Наредба за управление на общинските пътища на Общински съвет - Созопол (Наредбата).

Прокурорът счита, че оспорените разпоредби са незаконосъобразни, поради противоречие с материалноправни норми на нормативен акт от по-висока степен. В конкретния случай се сочи противоречие с разпоредби от Закона за пътищата (ЗП) и Наредба за специално ползване на пътищата (НСПП). Твърди се още, че същите не съответстват с целта на закона. Излагат се подробни аргументи за всяка от оспорените разпоредби от Наредбата.

Доводите на прокурора са разделени на три групи:

Първо, съгласно протеста, чл.1 ал.2 от Наредба за управление на общинските пътища, същата не се прилага за: 1. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 2. горските пътища; 3. частните пътища, неотворени за обществено ползване. Според възраженията, изложени в протеста, в посочената разпоредба не са посочени изчерпателно изключенията (пътищата), по отношение на които Наредбата не се прилага, а именно не е включено изключението по чл.1 ал.2 т.1 от ЗП.

Второ, прокурорът поддържа, че текстовете на чл.19 ал.1, чл.21 ал.4, чл.22, чл.24 ал.2, чл.27, чл.31, чл.32, чл.33, чл.34, чл.35, чл.36 и чл.37 регламентират съответни разрешителни режими, прокарване и ремонт на подземни и надземни проводни и съоръжения в обхвата на пътя, временно ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя, които въпроси са относими към т.нар. „специално ползване на пътищата“ по смисъла на §1, т.8 от ДР ЗП. В протеста се твърди, че за издаване на съответните разрешения, с посочените разпоредби, от заявителите, се изискват документи, които не са предвидени в закона, както и че не се изискват други, които пък са предвидени в законовите разпоредби.

Третата група оспорени разпоредби са тези на чл.64, чл.65 и чл.66 от Наредбата. Същите предвиждат състави на административни нарушения. Според прокурора, при съпоставяне на административнонаказателните разпоредби от Наредбата и същите от закона, се открояват съществени разлики, както относно съставите на нарушенията, така и в размера на административните наказания.

Наред с искането за отмяна на нормите от Наредбата се претендират и извършените разноски (лист 13).

В съдебно заседание прокурорът поддържа протеста, иска същият да бъде уважен и оспорените норми да бъдат отменени.

Ответникът, чрез процесуален представител, заявява, че разпоредбите на глава VI – чл.64, чл.65 и чл.66 от Наредбата, са в противоречие с правни норми от по-висока степен, поради което посочва, че в тази част протестът е основателен. В останалата част оспорва протеста като неоснователен. Претендира присъждане на разноски.

След като съпостави фактите по делото, съдът приема за установена следната фактическа обстановка по спора.

Наредбата, чиито разпоредби са оспорени, е приета от Общински съвет Созопол (ОбС) с решение № 312/11.02.2005 година, отразено в протокол № 18 от същата дата (лист 58 и 64).

Производството по приемането ѝ пред ОбС е започнало въз основа на докладна записка на кмета на община Созопол, внесена на 21.01.2005 година за приемане на „Наредба относно реда за управление на общинските пътища“ на община Созопол. В докладната записка е посочено, че с последните промени в Закона за общинската собственост, обнародвани в ДВ, бр.101 от 16.11.2004 година е създадено задължение за общините в срок до 3 месеца след обнародването – до 16.02.2005 година да приемат наредби за управление и разпореждане със собствеността си. Посочено е, че представеният проект на Наредбата урежда условията и реда, по който Община Созопол осъществява предвидените в нормативната уредба задължения и правомощия на кметовете и кметски заместници и общинската администрация за планиране и финансиране изграждането, ремонта и поддържането на общинските и частните пътища на територията на общината, под общото ръководство и контрол на общинския съвет (лист 66 - 67).

На 02.02.2005 година е проведено заседание на Комисията по законност, обществен ред, сигурност, граждански права, молби и жалби към ОбС, на което е бил разгледан проектът на Наредбата. За извършеното обсъждане е съставен протокол № 2/02.02.2005 година (лист 65).

На 11.02.2005 година с протокол № 18/11.02.2005 година докладната записка на кмета на общината за приемане на Наредбата е включена в дневния ред на сесията на ОбС. Извършено е гласуване, отразени са становищата, изразени при разглеждане на проекта (лист 58 - 64).

При така установените факти, съдът прави следните правни изводи.

Оспорването е допустимо.

Съгласно чл.186 ал.2 от АПК прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, а според чл.16 ал.1 т.1 и т.3 от АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес като предприема

УФ

действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове и започва или встъпва във вече образувани по АПК производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

В конкретния случай, прокурорът е протестираше отделни разпоредби, а не целия подзаконов нормативен акт. Съдът е обвързан с пределите на протеста и преценява основателността на възраженията на прокурора конкретно за всяка от протестираните правни норми.

Наредбата, чиито разпоредби са протестирани, е приета от ОбС, който съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 21 ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е овластен с нормотворческа компетентност да приема нормативни актове с местно значение, каквито са наредбите, правилниците и инструкциите. Затова, съдът приема, процесната Наредба е приета от компетентния колегиален орган. От протокол № 18/11.02.2005 година (лист 58 - 64) се установява, че при приемане на Наредбата ОбС е действал при наличие на изискуемия кворум.

Към момента на приемане на Наредбата (2005 година) разпоредбите на глава III от ЗНА, относими и към подзаконовите нормативни актове на общинските съвети, не са били действащо право. Затова и условията за законосъобразно приемане на подзаконов нормативен акт, уредени в тази глава, са неприложими към настоящия случай.

Наредбата е издадена в единствено възможната си форма – писмена.

Относно отделните оспорени разпоредби на Наредбата

#### **По законосъобразността на чл. 1 ал. 2 от Наредбата.**

Съгласно чл. 1 ал. 2 от Наредбата, Наредбата не се прилага за: 1. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 2. горските пътища; 3. частните пътища, неотворени за обществено ползване.

Според протеста на прокуратурата чл. 1 ал. 2 от Наредбата противоречи на чл. 1 ал. 2 т. 1 от ЗП, тъй като не съдържа едно от изключенията за неприложимост, предвидено в закона – същият не се прилага за улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са участъци от републикански или общински пътища.

Съгласно чл. 1 ал. 2 от ЗП (в редакцията ДВ, бр. 26 от 29.03.2000 година), законът не се прилага за 1. улиците в населените места и селищните образувания, с изключение на онези от тях, които едновременно са участъци от републикански пътища; 2. селскостопанските пътища, осигуряващи достъп до земеделски земи; 3. горските пътища; 4. частните пътища, неотворени за обществено ползване.

Сравнението на двете норми – законовата и протестираната подзаконова -- показват непълнота на нормата на Наредбата, но не и нейната незаконосъобразност поради противоречие с нормативен акт от по – висока степен. Това е така, защото разпоредбите на чл. 1 ал. 2 т. 1 – 3 от Наредбата (т.е. цялата протестирана норма) съответстват напълно на разпоредбите на чл. 1 ал. 2 т. 2 – 4 от ЗП. Действително, налице е празнота в нормативния акт на ОбС, тъй като в него не е уредена неприложимост, идентична с тази по чл. 1 ал. 2 т. 1 от ЗП. Това обстоятелство, обаче, не обосновава незаконосъобразността на чл. 1 ал. 2 от

УУ

Наредбата. В този си вид текстът не противоречи на приложимото право и не е основание за нейното оспорване, т.е. подаденият протест в тази му част е без предмет и следва да се остави без разглеждане.

**По законосъобразността на чл.19 ал.1, чл. 21 ал.4, чл. 22, чл. 24 ал.2, чл. 27, чл. 31, чл. 32, чл. 33, чл. 34, чл.36 и чл. 37 от Наредбата.**

Прокурорът е протестирал чл.19 ал.1, чл.21 ал.4, чл.22, чл.24 ал.2 и чл.27 от Наредбата, като е посочил, че в тях от адресатите им се изискват документи, които не са предвидени в чл.9 и чл.14 от НСПП, издадена въз основа на ЗП, разпростираща действието си върху територията на цялата страна.

В чл. 19 ал.1 от Наредбата е посочено, че кметът на общината отказва издаване на разрешение за специално ползване на пътя, когато: 1. не са налице условията по Чл.26, ал.7 от Закона за пътищата; 2. специалното ползване предполага увреждане на собствеността на други лица или прави невъзможно ползването на пътя за дейности от обществен интерес; 3. специалното ползване изисква трайна промяна на предназначението и характеристиките на пътя; 4. предстои преустройство на пътя, предвидено с влязъл в сила подробен устройствен план.

Текстът на чл. 6 от НСПП предвижда, че администрацията, управляваща пътя, отказва издаване на разрешение за специално ползване на пътя, когато: 1. не са налице условията по чл. 26, ал. 7 от Закона за пътищата; 2. специалното ползване предполага увреждане на собствеността на други лица или прави невъзможно ползването на пътя за дейности от обществен интерес; 3. специалното ползване изисква трайна промяна на предназначението и характеристиките на пътя; 4. предстои преустройство на пътя, предвидено с влязъл в сила подробен устройствен план; 5. (нова - ДВ, бр. 1 от 2013 г., в сила от 4.01.2013 г.) 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.

Нормата на чл.21 ал.4 от Наредбата предвижда, че разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на търговски крайпътен обект и пътни връзки към него е валидно за срок от една година.

Срокът на валидност на същия вид разрешения е установен в чл.8 ал.3 от НСПП, който от 15.11.2016 година е определен на 2 години. Следва да се отбележи, че към момента на приемане на Наредбата, чл.8 ал.3 от НСПП (в редакцията си от ДВ, бр. 62/2001 година) е указвал срок на валидност на разрешението – 1 година.

С изменение на НСПП в ДВ, бр. 90/2016 година, в сила от 15.11.2016 година, срокът на разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на търговски крайпътен обект и пътни връзки към него е бил удължен на 2 (две) години, без общинската Наредба да е била изменена в тази посока.

Съгласно чл. 22 от Наредбата, към искането за издаване на разрешение за специално ползване заинтересуваното лице прилага: 1. удостоверение за актуално състояние на съдебната регистрация; 2. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 3. копие от скицата (визата) за проектиране. с

която се определят местоположението на обекта и пътната връзка към него, включително спрямо съседните поземлени имоти; 4. подробен комуникационно-транспортен план за пътните връзки и разположението на обекта, към който са приложени: а) схема с точното километрично местоположение на обекта, разположението му спрямо оста на пътя и отстоянието му от ръба на пътната настилка; б) напречни профили в подходящ мащаб на характерни места в обхвата на пътя.

Прокурорът оспорва този текст от Наредбата като твърди, че изискването за представяне на документите, описани в нормата на чл.22 от Наредбата, не е в съответствие с актуалната редакция на НСПП. Съдът констатира, че актуалното съдържание на чл. 22 от Наредбата възпроизвежда нормата на чл.9 от НСПП в редакцията ѝ към ДВ, бр.62 от 2001 година.

Актуалната редакция на чл.9 от НСПП (ДВ, бр.1 от 2013 година, в сила от 4.01.2013 година) посочва, че изискуеми към искането за издаване на конкретния вид разрешение за специално ползване са: 1. удостоверение за наличие или липса на публични задължения по чл. 87, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК); 2. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 3. копие от скицата (визата) за проектиране, с която се определят местоположението на обекта и пътната връзка към него, включително спрямо съседните поземлени имоти; 4. становище на органите на Министерството на вътрешните работи; 5. съгласуван технически проект - част "Пътна" и "Организация на движението".

Съгласно чл. 24 ал.1 - 2 от Наредбата, разрешението за специално ползване на пътя чрез експлоатация на търговски крайпътен обект и пътни връзки към него се издава по искане на заинтересуваното лице при изпълнени условия в разрешението за специално ползване чрез изграждане на търговски крайпътен обект и пътни връзки към него и е задължително условие за издаване на разрешение за ползване по смисъла на глава единадесета от Закона за устройство на територията. Към искането заинтересуваното лице прилага удостоверение за актуално състояние на съдебната регистрация.

Разпоредбата на чл.24 от Наредбата урежда издаването на разрешение за специално ползване на общински път чрез експлоатация на търговски крайпътен обект и пътни връзки към него. Втората алинея задължава заявителя да приложи към искането удостоверение за актуално състояние на съдебната регистрация. Такова удостоверение действително е било изискуемо от чл.11 ал.2 от НСПП, но в редакцията в ДВ, бр.62 от 2001 година. С изменение в ДВ, бр.1 от 2013 година, в сила от 4.01.2013 година, това изискване е било отменено.

Според чл. 27 от Наредбата, към исканото разрешение за специално ползване по чл. 26 заинтересуваното лице прилага: 1. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 2. съгласуван работен проект от администрацията, управляваща пътя, декларация-съгласие за изграждане на рекламнo съоръжение, съответстващо на определен типoв проект, съгласно чл. 26, ал. 3; 3. нотариално заверено съгласие от собственика на земята, когато рекламното съоръжение се изгражда в обслужващите зони на пътя, копие на документ за собственост и актуална скица на имота; 4. протокол за

предварителен оглед от администрацията, управляваща пътя, органите на Министерството на вътрешните работи и заинтересуваното лице.

Мотивите на прокурора за оспорването на цитираната разпоредба са идентични с тези по оспорването на чл. 21 ал.4, чл. 22 и чл. 24 ал.2 от Наредбата – заявява се липса на правно основание за изискването на такива документи от лицата, искащи съответното разрешение.

Съдът констатира, че тази норма от Наредбата е относима към специалното ползване на пътищата чрез изграждане на съответно рекламно съоръжение. ~~Конкретното правоотношение е намерило юридическата си уредба в чл. 14 от НСПП.~~

Съгласно чл. 14 от НСПП (в редакцията и към датата на протеста), към исканото разрешение за специално ползване по чл. 13 заинтересуваното лице прилага: 1. удостоверение за наличие или липса на публични задължения по чл. 87, ал. 6 ДОПК; 2. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 3. съгласуван работен проект от администрацията, управляваща пътя, съгласно чл. 5, ал. 2 или декларация-съгласие за изграждане на рекламно съоръжение, съответстващо на определен тип проект, съгласно чл. 13, ал. 3; 4. нотариално заверено съгласие от собственика на земята, когато рекламното съоръжение се изгражда в обслужващите зони на пътя, копие на документ за собственост и актуална скица на имота; 5. протокол за предварителен оглед от администрацията, управляваща пътя, органите на Министерството на вътрешните работи и заинтересуваното лице; в протокола се съдържат и мерки за безопасност в съответствие с изискванията на Техническите правила за приложение на ограничителни системи за пътища по републиканската пътна мрежа.

Съгласно чл. 31 от Наредбата, разрешението за специално ползване на пътя чрез прокарване и ремонт на подземни и надземни проводни и съоръжения е задължително условие за издаване на разрешение за строеж по смисъла на глава осма, Раздел III от Закона за устройство на територията.

Прокурорът не излага конкретни съображения относно незаконосъобразността на този текст от Наредбата, заявява, че той противоречи на материалното право.

Според съпоставимия текст на чл. 18 ал.1 от НСПП, разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона е задължително условие за издаване на разрешение за строеж по смисъла на глава осма, раздел III от Закона за устройство на територията.

Съгласно чл.32 от Наредбата на ОбС, разрешение за специално ползване на пътя чрез прокарване на подземни и надземни проводни и съоръжения на техническата инфраструктура се изисква при: 1. полагане на проводни и съоръжения в обхвата на пътя в зоната от края на пътното платно до края на ограничителната строителна линия; 2. пресичане на пътя от подземни или надземни проводни и съоръжения; 3. реконструкция на подземни или надземни проводни и съоръжения в обхвата на пътя.

Тази разпоредба също възпроизвежда стара редакция на чл.19 от НСПП, относима към ДВ, бр. 62 от 2001 година. С допълнение в ДВ, бр. 90 от 2016 година, в сила от 15.11.2016 година, разпоредбата от НСПП е била изменена и съдържанието ѝ, към момента на протеста, е, че разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона се изисква при: 1. изграждане на подземни и надземни линейни и отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона; 2. пресичане на пътя от подземни или надземни линейни съоръжения; 3. ремонт и реконструкция на подземни или надземни линейни и отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона.

Прокурорът е протестирал с идентични мотиви и законосъобразността на чл.33 от Наредбата, според който към искането по чл.31 заинтересуваното лице прилага: 1. удостоверение за актуално състояние на съдебната регистрация; 2. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 3. технически или работен проект за съответния вид специално ползване на пътя.

Правната норма на чл.20 от НСПП урежда същото правоотношение, чието съдържание, в редакцията в ДВ, бр. 62 от 2001 година е било некоректно възпроизведено от местната Наредба. Актуалната редакция на чл.20 от НСПП към датата на протеста (ДВ, бр. 90 от 2016 г.) е, че към искането за издаване на разрешение по чл. 18 заинтересуваното лице прилага: 1. декларация по образец на администрацията, управляваща пътя, с която се заявява, че при необходимост от изместване на съоръжението заявителят ще извърши това за собствена сметка; 2. удостоверение за наличие или липса на публични задължения по чл. 87, ал. 6 ДОПК; 3. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението; 4. съгласуван от администрацията, управляваща пътя, технически или работен проект за съответния вид специално ползване на пътя, както и становище от органите на Министерството на вътрешните работи за част "Пътна" и част "Организация на движението"; 5. документ за собственост и скица на имота, за нуждите на който се изгражда съоръжението, а при сключен договор за присъединяване между съответното експлоатационно дружество и лицето, за чиито нужди се изгражда съоръжението, се представя само копие от договора; 6. нотариално заверено пълномощно на представителя на лицето, за чиито нужди се издава разрешението за специално ползване на пътя, в случаите, когато искането не се подава лично.

Протестирана е цялата разпоредба на чл.34 от Наредбата, която указва, че разрешение за специално ползване чрез прокарване на подземни и надземни проводи в обхвата на пътя се допуска, при условие, че проводът или съоръжението са проектирани така, че по време на експлоатация и в случаи на авария няма да застрашават елементите на пътя и безопасността на движението. Едновременно с разрешението за специално ползване на пътя чрез прокарване на подземни и надземни проводи и съоръжения и ремонт в обхвата на пътя може да бъде поискано и разрешение за специално ползване на пътя при временно ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя. В случаите на внезапно произлезли повреди ремонтната дейност се осъществява съгласно

чл.26, ал.4 от Закона за пътищата, като заедно с уведомяването на техническата служба на общината се заплаща съответната такса за временното ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя и се прилага проект (схема) за временна организация на движението при извършване на ремонт.

Съответстващата норма от НСПП е тази на чл.21. Според нея, разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона се издава, при условие че съоръженията са проектирани така, че по време на експлоатацията им и в случай на авария да не засягат елементите на пътя и да не застрашават безопасността на движението. Разрешението за специално ползване на пътя чрез изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и в обслужващата зона се връчва на заинтересуваното лице след заплащане на дължимата такса. Когато няколко лица ползват един изкоп за полагане на линейни съоръжения, всяко от тях дължи такса по Тарифата за таксите, които се събират от Агенция "Пътна инфраструктура", в пълен размер, като всеки отделен проект подлежи на самостоятелно съгласуване. В случай че към съществуващите линейни съоръжения има свободни канали (тръби) и се иска прокарване на допълнителни оптични кабели в тях (в същото кабелно трасе), заинтересуваното лице, на което е издадено разрешение за специално ползване на пътищата чрез експлоатация на подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения в обхвата на пътя и обслужващата зона, е необходимо да уведоми Агенция "Пътна инфраструктура".

Прокурорът поддържа становище и за незаконосъобразност на чл.35 от Наредбата, според който разрешенията за специално ползване на пътя чрез временно ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя се издават по образец, утвърден от кмета на общината.

В този случай относимата разпоредба от НСПП е чл.23, според която разрешенията за специално ползване на пътя чрез временно ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя се издават по образец, утвърден от председателя на управителния съвет на Агенция "Пътна инфраструктура" или от кмета на съответната община.

Оспорен е и текстът на чл.36 от Наредбата, според който разрешение за специално ползване на пътя чрез временно ползване на части от пътното платно и на земи в обхвата на пътя се изисква при: 1. провеждане на автомобилни ралита, състезания и други масови мероприятия, при които се налага спиране на движението на пътни превозни средства и отклоняването им по временни маршрути или въвеждане на ограничения за движението им; 2. ограничаване, прекъсване, отклоняване, спиране или въвеждане на ограничения на движението при извършване на строителни, монтажни и ремонтни работи при изграждане на търговски крайпътни обекти и пътни връзки към тях, изграждане на рекламни съоръжения или прокарване и ремонт на подземни и надземни проводи и съоръжения; 3. извършване на други неупоменати дейности в чл.26, ал.1 и 2 от



Закона за пътищата, които изискват ограничаване, прекъсване, отклоняване, спиране или въвеждане на други ограничения за движението.

Относимата разпоредба от НСПП е чл.24, която е с напълно идентичен текст към датата на протеста.

С оспорения от прокуратурата чл.37 от Наредбата се посочва, че към искането по чл.35 заинтересуваното лице прилага: 1. проект или схема за временна организация на движението; 2. копие от разрешението за строеж – в случаите, когато такова се изисква от Закона за устройство на територията; 3. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението.

Относимата разпоредба към това правоотношение е чл. 25 НСПП. Според чл. 25 от НСПП, Към искането по чл. 24 заинтересуваното лице прилага: 1. проект или схема за временна организация на движението и писмено становище от звено "Пътна полиция" в съответната областна дирекция на Министерството на вътрешните работи; 2. копие от разрешението за строеж - в случаите, когато такова се изисква от Закона за устройство на територията; 3. копие от документа за платена такса за издаване на разрешението.

След като съпостави изброените текстове от Наредбата и съответните им норми от НСПП, настоящият състав приема следното от правна страна.

Разпоредбата на чл.196 от АПК указва, че за неуредените в този раздел въпроси се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове, с изключение на чл. 152 ал. 3, чл. 173 и 178. Преценката за времевото съответствие на подзаконовия нормативен акт с материалното право от по-висша степен не е изрично уреден въпрос. Подзаконовите нормативни актове действат постоянно във времето, поради което по аргумент от чл.14 ал.2 от ЗНА, следва да се приеме, че подзаконовият нормативен акт, издаден в приложение на закон, трябва да съответства на самия закон във времевото му действие. Несъответствието във времето на закона и подзаконовия нормативен акт, поради настъпили изменения в правните норми от по-висша степен, е основание за отмяна по смисъла на чл.146 т.4 от АПК. Друго основание за отмяна в хипотезата на чл.146 т.4 от АПК е наличие, когато с подзаконовия нормативен акт се въвеждат задължения, ограничения и/или забрани, които надхвърлят предвидените, или не съществуват такива в нормативния акт от по-висок ранг. Не на последно място, незаконосъобразността на една подзаконова разпоредба може да бъде констатирана, когато бъде установена пълната липса на законова делегация за приемането ѝ, т.е. липсата на каквото и да е правно и фактическо основание за приемането ѝ. Този порок е толкова съществен, че обуславя нищожността на съответния подзаконов текст.

Спорният предмет по настоящото дело е свързан със „специалното ползване на пътищата“ по смисъла на §1 т.8 от ДР на ЗП, уредено както в НСПП, приета през 2001 година, така и в общинската Наредба – съответно приета през 2005 година.

Съгласно чл. 23 от ЗП, правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с наредба на общинския съвет.

Според чл. 3 от НСПП, специалното ползване на общинските пътища се извършва при условията и по реда на тази наредба и наредбите по чл. 23 от Закона за пътищата.

Съгласно §1 т.8 от ДР на ЗП, „специално ползване на пътищата“ е използването на пътищата за превозване на тежки и извънгабаритни товари или за осъществяване на други дейности в обхвата на пътя и в обслужващите зони, като: изграждане и експлоатация на търговски крайпътни обекти и на пътни връзки към тях, както и на площадки за оказване на пътна помощ и на пътни връзки към тях; ~~изграждане и експлоатация на рекламни съоръжения;~~ изграждане на нови и ремонт на съществуващи подземни и надземни линейни или отделно стоящи съоръжения и тяхната експлоатация в обхвата на пътя; временно ползване на части от пътното платно и земи в обхвата на пътя от други лица.

Тълкуването на определението по §1 т.8 от ДР на ЗП във връзка с чл. 3 от НСПП и чл. 23 от ЗП, показва, че правоотношенията по специалното ползване на пътищата са намерили своята първоначална и изчерпателна правна регламентация в наредбата, приета от МС (НСПП). Правомощията на общините по *специалното ползване* на пътищата следва да бъдат съобразени с нормите на НСПП и с отделно приетата от тях общинска наредба по *управлението* на общинските пътища, доколкото управлението на общинските пътища по чл. 19 ал.1 т. 1 - 8 от ЗП е дейност, несъвпадаща със специалното им ползване по смисъла на §1 т.8 от ДР на ЗП и във връзка с чл. 18 ал.1 и ал.5 от ЗП.

В конкретния случай, от описанието на фактите по делото (съпоставката на правните норми от Наредбата и от НСПП) се констатира, че протестираните норми на чл.19 ал.1, чл. 21 ал.4, чл. 22, чл. 24 ал.2, чл. 27, чл. 31, чл. 32, чл. 33, чл. 34, чл.36 и чл. 37 от Наредбата, всъщност, преповтарят съответни норми от НСПП, свързани със специалното ползване на пътищата, без да е налице каквато и да е законова делегация тези правоотношения да се уреждат отделно и независимо от ОбС с местна наредба – тук законовата делегация се разпростира единствено за управлението на общинските пътища, а не и по отношение на специалното им ползване. В този смисъл, ОбС – Созопол е нормирал в Наредбата за общинските пътища обществени отношения по специалното им ползване, за които не е притежавал необходимата компетентност. Това обстоятелство обуславя извод за нищожността на разпоредбите на чл.19 ал.1, чл. 21 ал.4, чл. 22, чл. 24 ал.2, чл. 27, чл. 31, чл. 32, чл. 33, чл. 34, чл.36 и чл. 37 от Наредбата.

#### **По законосъобразността на чл. 64 – 66 от Наредбата.**

Протестираните разпоредби на чл.64 - 66 от Наредбата на ОбС са административнонаказателни. В протеста е извършена съпоставка с текстове от ЗП, за които се поддържа, че уреждат идентични правоотношения, т.е. налице е изрична нормативна регламентация в нормативен акт от по – висока степен, обуславяща незаконосъобразността на уредените в Наредбата случаи на административни нарушения и санкции за тях.

Съгласно чл.64 ал.1 от Наредбата, наказват се с глоба от 50 до 100. лв. физически лица, които извършват или разпоредят да бъдат извършени следните дейности в обхвата на пътя: 1. изсичане и изкореняване на дървета и храсти,

косене на трева и бране на плодове без разрешение на администрацията, която управлява пътя; 2. паша на добитък и опожаряване на растителност; 3. превоз на насипни материали в превозни средства, позволяващи тяхното разпиляване; 4. поставяне и складиране на материали, които не са свързани и експлоатация на пътя; 5. влачене на дървета и други предмети; 6. движение с верижни машини, освен при снегочистване. Според чл. 64 ал.2 от Наредбата, при повторно нарушение по ал.1 глобата е от 100 до 250 лв.

~~Прокурорът поддържа, че описаните състави на административни нарушения се съдържат в чл. 52 от ЗП, който, обаче, урежда друг размер на санкциите за тях.~~

Нормата на чл. 52 от ЗП предвижда, че се наказват с глоба от 200 до 500 лв. физическите лица, които извършат или разпоредят да бъдат извършени следните дейности в обхвата на пътя: 1. изсичане и изкореняване на дървета и храсти, косене на трева и бране на плодове без разрешение на администрацията, която управлява пътя; 2. паша на добитък и опожаряване на растителността; 3. движение с непочистени от кал машини; 4. превозване на мокри товари, с които се овлажнява платното за движение; 5. превозване на насипни материали в превозни средства, позволяващи тяхното разпиляване; 6. поставяне и складиране на материали, които не са свързани с експлоатацията на пътя; 7. влачене на дървета и други предмети; 8. движение с верижни машини, освен при снегочистване. Съответно чл. 52 ал.2 от ЗП предвижда, че при повторно нарушение по ал. 1 глобата е от 500 до 1000 лв.

Съпоставката на двете норми показва, че протестирането на чл. 64 от Наредбата е основателно. Чл. 64 ал.1 т.1 – 2 от Наредбата са идентични с чл. 52 ал.1 т. 1-2 от ЗП, чл. 64 ал.1 т.3 от Наредбата е идентичен с чл. 52 ал.1 т.5 от ЗП, чл. 64 ал.1 т.4 – 6 от Наредбата са идентични с чл. 52 ал.1 т.6 - 8 от ЗП. Както за описаните случаи, така и за случаите на повторност по чл. 64 ал.2 от Наредбата и чл. 52 ал.2 от Наредбата, обаче, е налице съществено разминаване в размера на определените санкции – по чл. 64 ал.1 от Наредбата санкцията е глоба от 50 до 100 лв, а при повторност - от 100 до 250 лв. Докато в закона за същите състави на административни нарушения санкциите са – глоба от 200 до 500 лв. (по чл. 52 ал.1 от ЗП), съответно глоба от 500 до 1000 лв. при повторност (чл. 52 ал.2 от ЗП).

Съгласно чл. 65 от Наредбата, наказват се с глоба от 100 до 300 лв., ако деянието не представлява престъпления, физически лица, нарушили разпоредбите за забраната за строителство в ограничителните зони и извършване на действия извън специалното ползване, както и нормалното функциониране на водоотводните съоръжения или които извършват или наредят да бъдат извършени следните дейности:

1. нанасяне на повреди или унищожаване на пътищата, пътните съоръжения и принадлежности на пътя;
2. движение на извън габаритни и тежки пътни превозни средства и товари без разрешение на собственика или общинската администрацията;

3. разпиляване на вредни вещества, опасни за хората и околната среда, извършвани в обхвата на пътя.

4. извършване в обхвата на пътя:

а) дейности застрашаващи безопасността на движението или използването на пътищата извън тяхното предназначение;

б) дейност, предизвикваща прекъсване, отклоняване или спиране на движението.

5. извършване в обхвата на пътя без разрешение на администрацията, управляваща пътя:

~~а) строителни и ремонтни работи по пътищата извън границите на населените места и в населените места без регулационен план;~~

б) прокарване на нови и ремонт на съществуващи телеграфни, телефонни, електропроводни, напоителни и други канали;

в) откриване на нов и ремонт на съществуващи крайпътни обекти за обслужване на пътници и превозни средства и изграждане на пътни връзки към тези обекти или към съседни имоти;

г) изграждане на рекламни съоръжения и поставяне на рекламни материали;

6. разкриване на кариери на разстояние, по-малко от 300 м. от оста на пътя и на по-малко от 1000 м. от мостовете, без разрешение на общинската администрацията.

Според чл. 65 ал.2 от Наредбата, при повторно нарушение по ал.1 глобата е от 150 до 400 лв.

Протестиращият прокурор твърди, че съставите на административните нарушения в цитираните разпоредби от чл. 65 от Наредбата се съдържат в чл. 53 от ЗП.

Съответно, с чл. 53 ал.1 от ЗП предвижда, че се наказват с глоба от 1000 до 5000 лв., ако деянието не представлява престъпление, физическите лица, нарушили разпоредбите на чл. 25, чл. 26, ал. 1, т. 1, букви "в" и "г", т. 2, ал. 2 и ал. 5 и чл. 41 или които извършат или наредят да бъдат извършени следните дейности:

1. нанасяне на повреди или унищожаване на пътищата, пътните съоръжения и принадлежностите на пътя;

2. движение на извънгабаритни и тежки пътни превозни средства и товари без разрешение на собственика или администрацията, управляваща пътя;

3. разпиляване на вредни вещества, опасни за хората и околната среда;

4. извършване в обхвата на пътя на:

а) дейности, застрашаващи безопасността на движението, или използване на пътищата извън тяхното предназначение;

б) дейности, предизвикващи прекъсване, отклоняване или спиране на движението;

5. извършване в обхвата на пътя и обслужващите зони без разрешение на администрацията, управляваща пътя, на:

а) (изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.) строителни и ремонтни работи по пътищата;

б) прокарване на нови и ремонт на съществуващи телеграфни, телефонни, електропроводни, въжени и други линии, кабели, продуктопроводи, водопроводи, напоителни и други канали;

в) (отм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.);

г) (отм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.);

б. разкриване на кариери на разстояние, по-малко от 300 м от оста на пътя и на по-малко от 1000 м от мостовете, без разрешение на администрацията, която управлява пътя.

Според чл. 53 ал.2 от ЗП, при повторно нарушение по ал. 1 глобата е от 2000 до 7000 лв.

~~Съноставката на чл. 65 ал.1 – 2 от Наредбата и чл. 53 ал.1 – 2 от ЗП,~~ показва пълна идентичност на съставите на административните нарушения, описани в закона и тези по Наредбата с две изключения – чл. 65 ал.1 т.5 б. „в“ и б.„г“, които не съществуват в ЗП към момента на подаване на протеста. За нарушенията по Наредбата, обаче, са предвидени значително по – ниски размери на административните наказания в сравнение с размерите, посочени в ЗП за същите деяния – глоба от 100 до 300 лв. (по чл. 65 ал.1 от Наредбата) спрямо глоба от 1000 до 5000 лв. (по чл. 53 ал.1 от ЗП), а за повторност - глоба от 150 до 400 лв. (чл. 65 ал.2 от Наредбата) спрямо глоба от 2000 до 7000 лв. (по чл. 53 ал.2 от ЗП).

Последната административнонаказателна норма от Наредбата, протестирана от прокурора, е тази на чл. 66 от Наредбата.

Съгласно чл.66 от Наредбата, в случаите, когато на нарушенията по чл.57 и чл.58 са извършени от юридически лица и търговци, регистрирани по реда на Търговския закон, се налага имуществена санкция от 150 до 300 лв., а при повторно нарушение от 250 до 500 лв.

Според чл. 57 от Наредбата, всички участъци по категории се подреждат в низходящ ред, съответстващ на определените приоритетни участъци за финансиране. Постигнатите резултати се оценяват ежегодно с цел изготвяне на програма за следващата година. съответно, според чл. 58 от Наредбата, дългосрочната програма за финансиране и развитие на пътната мрежа се изготвя за период от 15 години, като в първите 5 години се разчита достигане на нормално ниво за експлоатация на всички участъци, а следващия 10 годишен период - за реконструкция (реhabилитация) на всички общински пътища.

Съдът констатира, че нормите на чл. 57 и чл. 58 от Наредбата не съдържат състави на административни нарушения (повелителни норми, които забраняват извършването на определени действия или бездействия), следователно уреждането на имуществени санкции за нарушаването им от юридически лица и търговци в чл. 66 от Наредбата е правен абсурд.

Общо за законосъобразността на всички цитирани по – горе административнонаказателни разпоредби от общинската Наредба, съдът приема следното от правна страна.

Съгласно чл. 76 ал.3 от АПК и чл. 21 ал.2 от ЗМСМА, ОбС е органът компетентен да приема наредби за уреждане на обществени отношения с местно значение. Процесната Наредба е приета на основание чл. 23 от ЗП и именно

последната разпоредба в случая е правното основание по смисъла на чл. 75 ал.4 от АПК за издаването на подзаконовия нормативен акт.

В чл. 23 от ЗП е постановено, че правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с наредба на общинския съвет, а нормата на чл. 19 ал.2 от ЗП дефинира какви са действията по управление на пътищата, сред които не са и тези по определяне на наказания за извършени нарушения.

Оспорените в настоящото производство разпоредби на чл. 64 - 66 от Наредбата, освен че са систематично разположени в глава VI, озаглавена "Административно наказателни разпоредби", имат и очевидно санкционен характер, тъй като предвиждат наказването с глоба на физическите лица, които извършват или наредят да бъдат извършени изброени дейности и определят размер на глобата, включително при повторно нарушение, съответно размера на "имуществена санкция" за ЮЛ в другите изброени случаи.

Уреждайки в Наредбата правоотношения по повод извършени административни нарушения, за които се налагат административни наказания, ОбС е надхвърлил предела на предоставената му с чл. 23 от ЗП компетентност по издаване на Наредбата и обжалваните разпоредби на чл. 64 - 66 от същата се явяват нищожни, като приети извън правомощията на общинския съвет.

Съгласно правилото на чл. 15, ал.1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, а чл. 8 от ЗНА предвижда, че 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, т.е. уредбата, която дава общинската наредба, следва да уточнява и конкретизира законовата уредба съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, или да преуредва по различен начин вече уредени от закона обществени отношения.

В случая, административнонаказателната регламентация в подзаконовия нормативен акт е в директно противоречие с чл. 52 - 53 от ЗП. Видно е от посочените разпоредби, че обществените отношения по административното наказване на физически/юридически лица за нарушения на забрани, свързани с осъществяване на конкретно изброените дейности, са уредени от закона - ЗП, и то независимо от обстоятелството дали пътят е общински или не. Ето защо е недопустимо повторното им уреждане с подзаконов нормативен акт - общинска наредба. Отделно от това, в случая уредените със закона правоотношения са и преуредени, като за идентични и сходни нарушения с Наредбата са установени различни от въведените със закона размери на глобите, съответно имуществените санкции при първо и при повторно нарушение. Това противоречие води и до пълна неяснота при санкционирането на нарушителите, като за едни и същи нарушения са предвидени различни по размер глоби/имуществени санкции, а и различен ред за санкциониране с оглед собствеността на пътя. Правните последици на оспорените разпоредби на чл. 64 - 66 от Наредбата се явяват несъвместими с установения в закона правен ред, поради което и несъобразяването им с нормативен акт от по-висок ред също е основание за тяхната незаконосъобразност, но доколкото по изложените по-горе мотиви същите се явяват и нищожни, следва да се обявят, като такива на по-силно правно основание.

Изходът от оспорването обуславя възлагане на разноските в производството върху ответника. По делото е представено доказателство за внесена такса в размер на 20 (двадесет) лева за обнародване на протеста. Затова Общински съвет – Созопол следва да заплати на Прокуратурата на Република България разноски в размер на 20 (двадесет) лева.

Предвид изложените мотиви, на основание чл.193 ал.1 от АПК, съдът

## РЕШИ

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на прокурор от Окръжна прокуратура – Бургас против чл. 1 ал.2 от Наредба за управление на общинските пътища на Общински съвет – Созопол и

ПРЕКРАТЯВА адм.д. 1437/2017 година – в тази част.

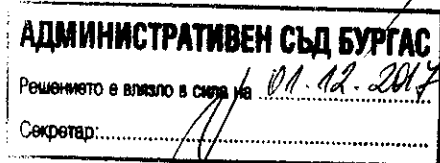
ПРОГЛАСЯВА нищожността на чл.19 ал.1, чл. 21 ал.4, чл. 22, чл. 24 ал.2, чл. 27, чл. 31, чл. 32, чл. 33, чл. 34, чл.36 и чл. 37, чл. 64, чл. 65 и чл. 66 от Наредба за управление на общинските пътища на Общински съвет – Созопол.

ОСЪЖДА Община Созопол да заплати на Прокуратурата на Република България сумата от 20 (двадесет) лева разноски по делото.

Решението може да се обжалва или протестира пред Върховен административен съд в 14 - дневен срок от съобщаването му, а в частта, в която протестът е оставен без разглеждане, в 7 – дневен срок от съобщаването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:



04.12.2017