

РЕШЕНИЕ

№ 15813

гр. София, 09.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, VIII ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 11.04.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Камелия Серафимова

ЧЛЕНОВЕ: Калин Куманов

Стоян Тонев

при участието на секретаря Анжела Савова и при участието на прокурора Александър Павлов, като разгледа дело номер **1313** по описа за **2025** година докладвано от съдия Калин Куманов, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на П. А. В. от [населено място], ЕГН: [ЕГН], подадена чрез адв.Д., срещу чл.32 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, приета с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023 г. на Столичния общински съвет.

В жалбата се навеждат доводи за нищожност на оспорения нормативен текст, както и за незаконосъобразност на същия поради съществени нарушения на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона. Най-общо в жалбата се релевира оплакване за нарушение принципа за законоустановеност на нарушенията и наказанията, както и нарушение принципа за законност, като не се споделя тезата административните актове да се издават за целите, на основанията и по реда, установени от закона и се развиват подробни съображения. Твърди се нарушение на чл.26-28 от Закона за нормативните актове и чл.39, ал.1 от Указа за прилагането му. Иска се отмяна на обжалваната разпоредба от подзаконовия нормативен акт и осъждане на административния орган да заплати на жалбоподателката сторените разноски по делото. В с.з. жалбоподателката не се явява и не изпраща представител, но чрез пълномощника си адв.Д. е подала писмено становище, с което поддържа жалбата, моли за постановяване на съдебен акт, с който оспорената разпоредба да бъде обявена за нищожна, а при условията на евентуалност – да

бъде отменена, като ѝ се присъдят разноските по делото за държавни такси, а на процесуалния представител – адвокатско възнаграждение в справедлив размер, но не по-малък от 1000 лв. Ответникът - Столичният общински съвет, е подал чрез пълномощника си юк.Д. писмено становище, в което оспорва жалбата и развива подробни съображения за нейната неоснователност, а в с.з. чрез юк.М. застъпва становище за недопустимост и неоснователност на жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Отправя възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение. СГП се представлява от прокурор П., който дава заключение за неоснователност и недоказаност на жалбата и предлага на Съда да я отхвърли.

Съдът намира за установено от фактическа страна следното:

С Решение № 6194 от 26.10.2022 г. на АССГ по адм.дело № 8211/2021 г. по жалба на П. А. В., Г. Г. М., Л. Л. П., В. М. К., М. Д. П., К. Л. Г. е обявена нищожността на разпоредбите на чл.7, чл.8 (без ал.5), чл.9, чл.10, чл.11, чл.18, чл.19, чл.21, ал.3 и чл.22 от Наредбата за обществения ред на територията на Столична община, приета от СОС с Решение № 676 по Протокол № 61 от 27.09.2018 г., частично недействителна съгласно Решение № 5055 от 18.07.2019 г. на АССГ по адм.дело № 12193/2018 г., оставено в сила с Решение № 3815 от 12.03.2020 г. на ВАС по адм.дело № 13541/2019 г. и съгласно Решение № 6819 от 13.11.2019 г. на АССГ по адм.дело № 2510/2019 г., оставено в сила с Решение № 16039 от 31.12.2020 г. на ВАС по адм.дело № 4401/2020 г.

Така постановеният съдебен акт е отменен с Решение № 6430 от 15.06.2023 г. на ВАС по адм.дело № 267/2023 г. и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на АССГ.

При новото разглеждане в АССГ е образувано адм.дело № 6582/2023 г. По делото е постановено Определение № 9707 от 08.11.2023 г., с което жалбата е оставена без разглеждане и производството по делото е прекратено, предвид констатацията, че Наредбата за обществения ред на територията на Столична община е отменена с § 1 от ПЗР на Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община. Определението е влязло в сила.

С Решение № 320 по Протокол № 77/25.05.2023 г. Столичният общински съвет е приел Наредба за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общинските имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищните сгради на територията на Столична община.

С Доклад № СОА23-ВК66-4509/05.05.2023 г., внесен от общинските съветници В. М., Б. П., Л. Р. и И. П., е направено предложението за приемане на новата наредба, като е приложен проект на наредбата. В доклада са изложени мотиви за приемане на същата: динамичното развитие на обществените отношения във връзка с провеждането на масови мероприятия, и начинът по който те оказват влияние на градската среда на територията на СО, по-добрата систематика на регулация на местно ниво, както и подобряването на юридическата техника. Посочено е, че следва да се имат предвид и съдебните производства по обжалването на Наредбата за обществения ред на територията на СО, отменена с § 1 от ПЗР на новоприетата наредба.

На интернет страницата на СО за периода от 05 до 19 май 2023 г. е публикуван указаният доклад, ведно с частична предварителната оценка на въздействие, с оглед провеждане на обществени консултации при определен 14-дневен срок, съгласно чл.26, ал.4, изр.последно от Закона за нормативните актове, като за това в Решение № 320 от 25.05.2023 г. на СОС са изложени следните мотиви: Потенциалното потвърждаване в цялост на Решение № 6194 от 26.10.2022 г. по адм.дело № 8211/2021 г. на АССГ от страна на ВАС по адм.дело № 267/2023 г., което към настоящия

момент е обявено за решаване, би довело до изключително големи затруднения в провеждането на масови мероприятия, както и на спортни, културни, обществени и други масови мероприятия, както и сватбени, семейни и фирмени тържества, на открити общински имоти, доколкото не би съществувал законов ред за тяхното провеждане на територията на Столична община. Това би предизвикало непоправими или трудно поправими последици за засегнатите лица, чието избягване зависи изцяло от определянето на съкращения 14-дневен срок за провеждане на обществени консултации съгласно чл.26, ал.4, изр.второ ЗНА.

В хода на обсъждането е постъпило становище с вносител Л. Х., с което са направени предложения в 4 точки. Същите не са приети, като е направена обосновка за това, с позоваване на съдебната практика на ВАС.

След приключване на обществените консултации, обобщената справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения е публикувана на страницата на СОС с отбелязване датата на публикуване.

Становища до СОС по внесения проект за приемане на наредбата са представили Постоянната комисия по местно самоуправление и нормативна уредба в СО, Постоянната комисия по финанси и бюджет в СО и Постоянната комисия по обществен ред и сигурност в СО. Предложеният проект на решение за приемане на наредбата е подкрепен от комисиите, като Постоянната комисия по финанси и бюджет е предложила изменения в предложения проект.

След разглеждане на проекта за наредба от комисиите, същият е внесен на заседание на СОС. Видно от Протокол № 77 от заседанието, проведено на 25.05.2023 г., проектът на наредбата е поставен на обсъждане под т.3 от дневния ред. Гласуването е протекло при спазване на изискванията за кворум по чл.51, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на СОС - присъствали са 43 общински съветници от общо 61. На това заседание предложеният от вносителите проект на наредба е приет, съгласно становището на водещата Постоянна комисия по местно самоуправление и нормативна уредба, като е прието и предложението за изменение, направено от Постоянната комисия по финанси и бюджет. От протокола за гласуване се установява, че са гласували общо 47 общински съветници, от които 44 гласа "за", 0 гласа "против" и 3 гласа "въздържал се". В протокола е отбелязано и поименното гласуване на общинските съветници.

Предмет на оспорване в настоящото производство е чл.32 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община. Текстът на същия гласи: "При явно маловажни и маловажни случаи на нарушаване на тази наредба не се съставя акт за установяване на административно нарушение, а се налагат глоби по реда и в размера, предвиден с чл.39, ал.1 и 2 от Закона за административните нарушения и наказания."

При така установената фактическа обстановка Съдът достигна до следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима поради следните съображения:

По силата на чл.187, ал.1 АПК оспорването на подзаконовите нормативни актове е без ограничение във времето.

В нормата на чл.120, ал.2 от Конституцията е регулирано правото на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Правният интерес от обжалване на административните актове се обуславя от непосредственото неблагоприятно въздействие в правната сфера на лицата, по отношение на които актовете имат действие.

С Решение № 5 от 17.04.2007 г. на КС по конст.дело № 11/2006 г. К. съд приема, че чл.186, ал.1

АПК съответства на Конституцията на РБ. Разпоредбата предоставя правото на оспорване на подзаконовите нормативни актове на 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.

Критерият за правен интерес, заложен в разпоредбата на чл.186, ал.1 АПК, който е абсолютна процесуална предпоставка за участие в производството, се дефинира с въздействието, което административният акт оказва върху правната сфера на лицата. С оспорената част от наредбата се предвижда, че при явно маловажни и маловажни случаи на нарушаване на тази наредба не се съставя акт за установяване на административно нарушение, а се налагат глоби по реда и в размера, предвиден с чл.39, ал.1 и 2 от ЗАНН, като по този начин се застрашават и/или засягат правата и законните интереси на неопределен брой лица. С оглед защитата на правата им се поражда правен интерес от обжалване на подзаконовия нормативен акт.

Правният интерес от обжалване на административните актове (чл.147 АПК) се обуславя от непосредственото неблагоприятно въздействие в правната сфера на лицата, по отношение на които актовете имат действие. При оспорването на разпоредба на нормативен акт е достатъчно оспорващият да е подчинен на тази разпоредба съобразно правилата за действие на акта по време, място и спрямо лицата, и тя да ограничава по какъвто и да е начин правната му сфера. Жалбоподателката е с постоянен адрес на територията на [населено място], видно от направената справка, следователно същата е адресат на нормите на наредбата. Няма спор, че нормативният административен акт засяга широк кръг от граждани, чиито законни интереси не само са засегнати, но и могат да бъдат засегнати. Затова и в чл.186, ал.1 АПК законодателят е посочил, че право да обжалват имат и лицата, които могат да бъдат засегнати от акта. Именно от възможността за такова произтича и правото на жалба в случая.

В изпълнение на задължението си по чл.168, ал.1 АПК, приложим на основание чл.196 от кодекса, Съдът извърши проверка на нормативния административен акт в оспорваните части освен на посочените от оспорващите основания и относно законосъобразността на акта по всички посочени в чл.146 АПК основания, при която установи следното:

Съгласно чл.8 от Закона за нормативните актове 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. На свой ред нормите на Закона за местно самоуправление и местната администрация очертават правния статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината, във връзка е осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на правомощията си по чл.21 ЗМСМА общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Наредбата е приета при спазване на изискуемата от закона форма. Изпълнени са изискванията на чл.75, ал.3 и 4 АПК - посочен е видът на акта /Наредба/, органът, който го е приел /СОС/ и е определен главният му предмет. Като структура, форма и обозначение на съдържанието наредбата отговаря на изискванията на Закона за нормативните актове и Указа за неговото прилагане.

Съдът обаче констатира изключително тежък порок при издаване на оспорената разпоредба от подзаконовия нормативен акт, който порок обуславя нейната нищожност.

По-горе се изясни, че общинските съвети имат право да издават нормативни актове, с които да уреждат обществените отношения от местно значение съобразно нормативни актове от по-висока степен, като не разполагат с правомощия да уреждат материя, която е уредена с общ за територията на страната нормативен акт.

Текстът на чл.32 от наредбата предвижда при явно маловажни и маловажни случаи на

нарушаване на тази наредба да не се съставя акт за установяване на административно нарушение, а да се налагат глоби по реда и в размера, предвиден с чл.39, ал.1 и 2 ЗАНН. Налице е препращане към законови норми, които гласят следното:

Чл.39. (1) (Изм. - ДВ, бр.28 от 1983 г., бр.59 от 1992 г., бр.11 от 1998 г., изм. - ДВ, бр.25 от 2002 г.) За явно маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, овластените за това органи налагат на място, срещу квитанция, глоба до размера, предвиден в съответния закон или указ, но не повече от 10 лева.

(2) (Нова - ДВ, бр. 28 от 1983 г., изм., бр. 59 от 1992 г., бр. 110 от 1996 г., бр. 11 от 1998 г., изм. - ДВ, бр. 25 от 2002 г.) За маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, когато това е предвидено в закон или указ, овластените контролни органи могат да налагат на местонарушението глоби в размер от 10 до 50 лв. За наложената глоба се издава фиш, който съдържа данни за самоличността на контролния орган и на нарушителя, мястото и времето на нарушението, нарушените разпоредби и размера на глобата. Фишът се подписва от контролния орган и от нарушителя, че е съгласен да плати глобата, и се изпраща на финансовия орган на съответната общинска администрация за изпълнение. На нарушителя се дава препис, за да може да заплати доброволно глобата.

Анализът на цитираните разпоредби от ЗАНН налага извода, че налагането на глоби с фиш/квитанция за явно маловажни и маловажни случаи на административни нарушения, установени при извършването им, може да бъде предвидено само в закон или указ. В корелация с този извод е нормата на чл.2, ал.3 ЗАНН, според която общинските съвети при издаване на наредби определят съставите на административните нарушения и съответстващите на тях наказания, предвидени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Така в чл.22, ал.4 ЗМСМА е предвидено, че за нарушаване на наредбите могат да се предвидят глоби в размер до 5000 лв., а за еднолични търговци и юридически лица - имуществени санкции в размер до 50 000 лв., а при повторно нарушение и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност. Според чл.22, ал.5 на същия закон наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата.

При сравнение разпоредбите на чл.32 от наредбата с чл.22, ал.4 ЗМСМА се установява, че те имат за предмет на регулация едни и същи обществени отношения. Оспореният чл.32 от наредбата предвижда, че при нарушаване на същата не се съставя акт за установяване на административно нарушение и се намира в противоречие с текста на чл.22, ал.5 ЗМСМА, където е уредена процедурата по налагане на административни наказания въз основа на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата. В противоречие с чл.8 ЗНА оспорената разпоредба от подзаконовия преурежда отношения, които вече са уредени с нормативен акт от по-висока степен, и общинският съвет не разполага с компетентност да приеме правна норма с такъв предмет. Противоречие се констатира и по отношение размера на предвидените административни наказания: в чл.22, ал.4 ЗМСМА е предвидено налагане на глоби в размер до 5000 лв., докато в наредбата по препращането към ЗАНН предвиденият размер е до 50 лв. Съгласно чл.8 ЗНА нормотворческата компетентност на общинските съвети се простира само до случаите, които не са уредени с нормативен акт от по-висока степен. В случая е налице такава изчерпателна и детайлизирана уредба в чл.22, ал.4 и ал.5 ЗМСМА.

В аналогичен смисъл е Решение № 1867 от 28.02.2022 г. на ВАС по адм.дело № 10567/2021 г.

Налага се изводът, че оспорената разпоредба на чл.32 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, е нищожна.

Предвид констатацията за наличие на най-тежкия порок на оспорения акт останалите оплаквания в

жалбата не следва да бъдат обсъждани.

По изложените съображения оспорването следва да се приеме за основателно и да се обяви нищожността на чл.32 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община.

С оглед заявеното от жалбоподателката искане за присъждане на разноски, на основание чл.143, ал.4 вр. с чл.196 АПК в полза на последната следва да се присъдят такива в размер на 10 лв. за държавна такса и 30 лв. такса за публикация в "Държавен вестник". На процесуалния представител на жалбоподателката следва да се присъди адвокатско възнаграждение в справедлив размер. В настоящия случай от данните, съдържащи се в договора за правна помощ от 14.03.2025 г., се установява волята на адвоката и неговия клиент за постигане на съгласие за оказване на безплатна адвокатска помощ в хипотезата на чл.38, ал.1, т.3 от Закона за адвокатурата - друг юрист, който е и близък на адвоката. В случаите на оказана безплатна адвокатска помощ, ако в съответното производство насрещната страна е осъдена за разноски, адвокатът или адвокатът от Европейския съюз има право на адвокатско възнаграждение. Съдът определя възнаграждението в размер не по-нисък от предвидения в наредбата по чл.36, ал.2 и осъжда другата страна да го заплати. Адвокатското възнаграждение следва да се присъди в размер от 1 000 лв. Въпреки възражението на ответната страна за прекомерност на същото, Съдът счита, че няма основание за намаляване, тъй като то е в установения по чл.8, ал.3 минимум от Наредба № 1 от 09.07.2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа.

Така мотивиран и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд-София - град, VIII-и троен състав

РЕШИ:

ОБЯВЯВА ЗА НИЩОЖНА по жалба на П. А. В. от [населено място], ЕГН: [ЕГН], разпоредбата на чл.32 от Наредбата за реда и условията за провеждане на масови мероприятия, опазване на общински имоти и вещи, предназначени за общо ползване и шума в жилищни сгради на територията на Столична община, приета с Решение № 320 по Протокол № 77 от 25.05.2023 г. на Столичния общински съвет.

ОСЪЖДА Столичния общински съвет да заплати на П. А. В. от [населено място], ЕГН: [ЕГН], разноски по делото в размер на 40 лв. (четиридесет лева).

ОСЪЖДА Столичния общински съвет да заплати на адвокат Ю. Л. Д., л.№: [ЕГН], адвокатско възнаграждение по делото в размер на 1000 лв. (хиляда лева).

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд с касационна жалба или протест в 14-дневен срок от съобщаването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.