

РЕШЕНИЕ

№ 9807

гр. София, 12.03.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 28.11.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Красимира Милачкова

ЧЛЕНОВЕ: Лилия Йорданова
Мариана Маркова

при участието на секретаря Десислава Лазарова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **9455** по описа за **2025** година докладвано от съдия Красимира Милачкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 - 196 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на прокурор от Софийска градска прокуратура /СГП/ против разпоредбите на чл. 29а, чл. 154а и чл. 154б от Наредбата за организация на движението на територията на Столична община (НОДТСО), с искане за обявяване на нищожността им поради липса на материална компетентност на издателя. На основание чл. 189, ал. 2 от АПК към оспорването са се присъединили М. П. В., „Г.“ 97 ЕООД и „Роял спидтранс“ ЕООД, които чрез процесуалните си представители изразяват становище за нищожност на посочените разпоредби. Ответникът Столичен общински съвет (СОС) чрез процесуалния си представител оспорва изцяло протеста, като счита и, че същият следва да бъде изменен с оглед актуалната редакция на оспорената наредба. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на претендираните адвокатски възнаграждения. В съдебно заседание прокурорът от Софийска градска прокуратура поддържа протеста и моли за обявяване на нищожността на оспорените разпоредби.

След като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да се оспорят без ограничение във времето. НОДТСО е подзаконов нормативен акт по определението на чл. 75, ал.

1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Приемането на наредбата е от компетентността на СОС като орган на местната власт и местното самоуправление, съгласно чл. 138 от Конституцията и чл. 18, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Предмет на оспорване в настоящето производство с протеста на СГП са разпоредбите на чл. 29а, чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК, прокурорът може да подаде протест срещу акта, т. е. законодателят е предоставил правомощието по оспорване на подзаконов нормативен акт без разграничение за йерархическата поставеност на подателя на протеста в системата на прокуратурата, с оглед общата й компетентност съобразно чл. 127, т. 5 от Конституцията и чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК. С подаването на протеста са предприети действия в защита на обществен интерес, свързан със законосъобразното упражняване правомощията на орган на местното самоуправление – СОС, както и в изпълнение на законови разпоредби. Предвид изложеното следва, че протестът е допустим, тъй като прокурорът притежава процесуална легитимация за оспорване на текстове от подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол. Разгледано по същество, искането за обявяване на нищожност на оспорените разпоредби е неоснователно.

НОДТСО в първоначалната й редакция е приета с Решение № 332 по Протокол № 48 от 19.05.2005 г. на СОС. Оспорените чл. 29а, чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО са приети с Решение № 411 по Протокол № 78 от 15.06.2023 г. на СОС, за приемане на Наредба за изменение и допълнение на НОДТСО, приета с решението от 19.05.2005 г. Последвало е изменение на оспорените разпоредби, прието с Решение № 686 по Протокол № 45 от 11.09.2025г. на СОС, в сила от 18.09.2025 г. Решение № 411 по Протокол № 78 от 15.06.2023 г. на СОС е оповестено чрез Интернет, на официалния сайт на съвета, общодостъпен на адрес: <https://council.sofia.bg/en/meetings-mandat-2019-2023/>, раздел „Проведени заседания“ на 22.06.2023 г., съгласно изискванията на Правилника за организацията и дейността на СОС и Закона за нормативните актове (ЗНА).

Докладът на вносителите с предложени проект за приемане на Наредба за изменение и допълнение на НОДТСО е обявен в интернет, на официалния сайт на съвета, раздел „Проекти на нормативни актове“, на 05.05.2023 г. От протокола за проведеното заседание, на което е приета Наредбата, се установява наличие на изисквания се заседателен кворум съгласно чл. 27, ал. 2 ЗМСМА – присъстват повече от половината общински съветници - 48 от общо 61, като приемането на наредбата е станало с гласовете на всички присъстващи, съгласно чл. 27, ал. 3 ЗМСМА. Проектът е публикуван на интернет страницата на съвета за обществено обсъждане, поради което изискванията по чл. 26 и чл. 28 ЗНА са спазени. Предвид изложеното, не са налице допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила при приемане на решението на СОС от 15.06.2023г.

Наредбата за изменение и допълнение на НОДТСО е приета на основание чл. 75, ал. 1, във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, чл. 8, ал. 1 от ЗНА, чл. 8, ал. 1 от Закона за общинската собственост, чл. 21, ал. 1, т. 13, т. 23 предл. първо, във връзка с ал. 2 от ЗМСМА. Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. В чл. 8 от ЗНА изрично е предвидена възможност общинският съвет да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Оспорените разпоредби имат за цел, от една страна, опазване на околната среда на територията на

Столична община (СО) от замърсяване със строителни отпадъци при извършване на строителни дейности и транспортирането на строителни материали, а от друга страна, гарантиране безопасността на движението по пътищата и регулиране на строително-транспортната дейност, осъществявана чрез пътни превозни средства на територията на СО. Така очертаният предмет на уредбата е въпрос от местно значение. Видно е от мотивите към Решение № 411 по Протокол № 78 от 15.06.2023 г. на СОС, че приемането на оспорените разпоредби се е наложило вследствие на множество сигнали от граждани за камиони, които, извършвайки строително-транспортни дейности, замърсяват пътните платна на излизане от обектите. В резултат от нанесената кал и разпиляването на строителни материали се създава дискомфорт и се създават предпоставки за пътнотранспортни произшествия.

Обществените отношения, които се уреждат с оспорените разпоредби, са част от по-широк кръг такива със сходен предмет, които са урегулирани в нормативни актове от по-висока степен, а именно, в Закона за управление на отпадъците /ЗУО/; Закона за движение по пътищата; Закона за пътищата /ЗП/, Закон за чистотата на атмосферния въздух, Закон за устройство на територията, Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали, приета с Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 267/05.12.2017 г., обн. ДВ, бр. 98 от 08.12.2017 г. Предвид широкия обхват и комплексен характер на обществените отношения, предмет на уредбата както относно опазване на околната среда, така и относно два дяла на икономиката със значителен мащаб – транспорта и строителството, не може да се приеме, че съществуващата нормативна уредба има изчерпателен характер. В нито един от посочените закони не са предвидени конкретните забрани и изисквания, съдържащи се в чл. 29а от НОДТСО. Заедно с това, наредбата като подзаконен нормативен акт има за цел да конкретизира уредените по по-общ начин норми на законите – чл.7, ал.2 ЗНА. По определението си тя е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. В случая с разпоредбата на чл. 29а от НОДТСО се въвеждат конкретни забрани, свързани с организацията на движението на пътни превозни средства при извършване на строително-транспортна дейност на територията на СО и опазване на околната среда от замърсяване със строителни отпадъци на територията на общината, в частност, чрез транспорт. Предвид изложеното, не може да се сподели виждането, че обществените отношения, които уреждат оспорените разпоредби, не попадат в кръга от обществените отношения, уреден в чл. 1 от НОДТСО, а именно правила, ограничения и забрани, свързани с организацията на движението на пътни превозни средства (ППС) на територията на СО.

Възможността общинските съвети да издават наредби, определящи състави на административни нарушения и съответстващи на тях наказания, е изрично предвидена в чл. 2, ал. 3 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), като изискването, което разпоредбата поставя, е определените от общинските съвети административни наказания да съответстват с вида и размера на административните наказания по общата разпоредба на чл. 22, ал. 4 от ЗМСМА. Съгласно чл. 22, ал. 4 ЗМСМА, за нарушение на наредбите могат да се предвидят глоби в размер до 5 000 лв., за еднолични търговци и юридически лица – имуществени санкции до 50 000 лв., а при повторно нарушение - и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност. По този начин законът не поставя минимум на наказанията, като определя само максимално предвидения размер, надвишаването на който би довело до незаконосъобразност на разпоредбата. В случая оспорените разпоредби на чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО са приети в съответствие с разпоредбата на чл. 22, ал. 4 ЗМСМА, като предвидените санкции не надхвърлят предвидения максимален размер. Съгласно чл. 22, ал. 5 и ал.6 ЗМСМА, наказателните постановления се издават от кмета на общината или от негов заместник въз основа

на акт, съставен от длъжностни лица, посочени в наредбата, като административнонаказателното производство се осъществява по реда на ЗАНН.

Ето защо, макар в разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗУО да не са предвидени правомощия на общинските съвети с наредби да установяват състави на административни нарушения и да определят съответните им наказания, каквито по естеството си представляват оспорените в случая чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО, посочената разпоредба не изключва приложението на общата разпоредба на чл. 22, ал. 4 от ЗМСМА. Тя само предоставя възможност на общински съвет да приема и наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на територията на общината, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на [Закона за местните данъци и такси](#).

Не може да бъде споделено виждането, че с приемането на оспорените разпоредби общинският съвет е иззел изключителната компетентност, предоставена на кмета или на оправомощено от него длъжностно лице по чл. 112 от ЗУО. В чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО не са посочени актосъставители и административнонаказващ орган. Те са определени от общите правила на ЗАНН. Съгласно чл. 47 от ЗАНН, административни наказания могат да налагат кметовете на общините, на които е възложено да прилагат съответните нормативни актове или да контролират тяхното изпълнение. В чл. 112 от ЗУО е предвидено, че контролът по управлението на отпадъците се осъществява от кмета на общината. Аналогично, в чл. 27 от Наредбата за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали, приета с ПМС № 267 от 05.12.2017 г., също е уредено, че контролът за нейното спазване се осъществява от кмета на общината. Следователно, оспорените чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО не изключват приложението на чл. 112 от ЗУО и на чл. 27 от Наредбата за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали. Оспорените разпоредби на чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО не регламентират обществените отношения в областта на контрола по управлението на отпадъците, а предвиждат единствено санкции за извършени нарушения на чл. 29а от НОДТСО. Контролът по чл. 29а от НОДТСО се осъществява по реда на ЗАНН, доколкото в НОДТСО липсва изрично посочване на компетентни контролни органи. Общите правила на ЗАНН намират приложение и в случаите на явно маловажни нарушения. В допълнение следва да се отбележи и, че уредените в чл. 154а и чл. 154б от НОДТСО обществени отношения по налагането на административни наказания за нарушения не са идентични на уредените в Раздел II на Глава шеста от ЗУО, озаглавен "Административни нарушения и наказания". Предвидените в чл. 29а от НОДТСО забрани са конкретни и не са изрично предвидени в ЗУО. Предвид липсата в последния на установен състав на административно нарушение за деянията, регламентирани в чл. 29а от НОДТСО, не могат да се приложат и предвидените в ЗУО административни наказания, включително и тези в субсидиарния състав на чл. 155 от ЗУО.

Във връзка с доводите на подателя на протеста следва да се отбележи и, че съгласно чл. 10 от ЗНА обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен. В случая НОДТСО, като подзаконов нормативен акт, конкретизира вече уредени по по-общ начин обществени отношения от ЗУО, ЗДвП, ЗП, Наредбата за управление на строителните отпадъци и за влагане на рециклирани строителни материали, които са нормативни актове от по-висока степен. Материалната компетентност на общинския съвет да приеме чл. 29а

от НОДТСО произтича от разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 13 във връзка с ал. 2 от ЗМСМА, която предоставя правомощия на общинския съвет да определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните особености на населените места. Такива именно са изискванията, уредени в чл. 29а от НОДТСО. В заключение следва да се отбележи и, че не съществува пречка в определена сфера на обществените отношения, която е със значителен мащаб и комплексен характер, контролът да бъде осъществяван от повече от един административен орган. Именно по тази причина, с т.3 от Тълкувателно решение № 48 от 28.XII.1981 г. по н. д. № 48/81 г., ОСНК на Върховния съд е разяснено, че тримесечният срок по чл. 34, ал. 1, пр. 2 ЗАНН започва да тече за всички контролни органи, натоварени паралелно да водят борба против едни и същи нарушения, от деня, в който за първи път е открит нарушителят.

Във връзка с доводите на ответника следва да се отбележи, че последвалата промяна на оспорените разпоредби, приета с Решение № 686 по Протокол № 45 от 11.09.2025 г., в сила от 18.09.2025 г., касае разширяване на състава на чл. 29а, ал. 1, т. 1 като след изразът „строителни материали“ се добавя „земна маса и/ или“, прецизиране на нормата на чл. 29а, ал. 1, т. 20 без съществена промяна в нейното съдържание, както и в добавяне на допълнителни състави на нарушения с две нови точки, съответно т. 21 и т. 22 на чл. 29а, ал. 1 НОДТСО. Промяната по отношение на разпоредбите на чл. 154а и чл. 154б НОДТСО от своя страна се състои в изменение на стойността на предвидените санкции в посока завишаване, като се добавят и санкции за повторно нарушение на разпоредбите на чл. 29а от Наредбата и се привеждат в съответствие със Закона за въвеждане на еврото в Република България. С тези последващи изменения не се променя съществено съдържанието на оспорените разпоредби и съответно - на протеста. Поради това, не се налага изменение на последния. В допълнение, последвалото изменение на оспорения нормативен акт не лишава делото от предмет и не води до неговото прекратяване. Аналогично е виждането, възприето в решение от 24.11.2022 г. по дело № С-289/2021 г. на Съда на Европейския съюз. Съгласно това решение, принципът на ефективност, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска процесуално правило на държава членка, съгласно което — когато национална правна разпоредба, оспорена с жалба за отмяна по съдебен ред, тъй като противоречи на правото на Съюза, бъде отменена с последваща норма и поради това престане да поражда последици занапред — се приема, че е отпаднал предметът на оспорване и следователно липсва основание за произнасяне, без преди това страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и без такъв интерес да е бил взет предвид. В случая встъпилите страни обосновават интереса си с предприети спрямо тях административнонаказателни производства. Доколкото обаче НОДТСО е подзаконов нормативен акт, такъв интерес е налице за неограничен кръг лица. Поради това, съгласно чл. 193, ал. 2 от АПК, при отмяна на оспорения подзаконов нормативен акт или на част от него след подаване на жалбата, съдът се произнася по оспорването, когато прилагането на акта до неговата отмяна засяга субективни права, свободи или законни интереси на някоя от страните.

С оглед изхода на спора и на основание чл. 143, ал. 3 АПК следва да бъде уважено искането на ответника за юрисконсултско възнаграждение. Размера на последното съдът определя на 200 лв. съобразно чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, издадена на основание чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ. Сумата следва да бъде превалутирана по правилата на чл.12-13 Закона за въвеждане на еврото в Република България (ЗВЕРБ). Съгласно чл.3-5 ЗВЕРБ, решение (ЕС) 2025/1407 на Съвета от 8 юли 2025 година относно приемането на еврото от България, считано от 1 януари 2026 г. и Регламент (ЕС) 2025/1409 на Съвета от 8 юли 2025 година за

изменение на Регламент (ЕО) № 2866/98 по отношение на валутния курс към еврото за България, към настоящия момент официална парична единица е еврото, равностойно на 1,95583 български лева. Съответно, сумата на възнаграждението е равностойна на 102,26 евро. Същото е дължимо на Столична община, която е юридическо лице, съгласно чл. 14 от ЗМСМА, от прокуратурата, която е юридическо лице съгласно чл.137 от Закона за съдебната власт.

Така мотивиран и на основание чл. 193, ал. 1 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ протеста на прокурор от Софийска градска прокуратура с искане за обявяване нищожността на разпоредбите на чл. 29а, чл. 154а и чл. 154б от Наредбата за организация на движението на територията на Столична община.

ОСЪЖДА Прокуратурата на Република България да заплати на Столична община сумата от 102,26 евро (сто и две евро и двадесет и шест цента) - юрисконсултско възнаграждение.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Председател:
2.

Членове: 1.