

# РЕШЕНИЕ

№ 7769

гр. София, 13.12.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XIX ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,**  
в публично заседание на 06.10.2023 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Катя Аспарухова**

**ЧЛЕНОВЕ: Мария Ситнилска**

**Красимира Милачкова**

при участието на секретаря Десислава В Симеонова и при участието на прокурора Тони Петрова, като разгледа дело номер **1862** по описа за **2021** година докладвано от съдия Мария Ситнилска, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

С решение № 4043/13.04.2023 г., постановено по адм. д. № 10213/2022 г. по описа на Върховния административен съд е отменено решение № 2114/30.03.2022 г., постановено по адм. дело № 1862/2021 г. по описа на Административен съд София-град в частта, с която е оставена без разглеждане жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми обекти и мобилни обекти“ срещу §62, §63, §64 и § 64а от Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община, приета с решение № 509 по протокол №58/26.07.2018 г. на Столичния общински съвет и делото е върнато в тази му част за продължаване на съдопроизводствените действия.

В депозираната от пълномощника на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми обекти и мобилни обекти“ жалба и последващата молба- уточнение са обосновани доводи за незаконосъобразност на §62, §63, §64 и § 64а от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО. Конкретно по отношение на § 62 се посочва, че въведения с него шестмесечен срок за

одобряване на технически стандарти и правила, на които трябва да отговарят индивидуалните проекти за разполагане на съоръженията по чл. 28, ал. 2, т. 3 и чл. 28б, ал. 3 от НРУИТДТСО създава правен вакуум, препятстващ възможността търговците, чиито обекти функционират, незабавно да се опитат да приведат съоръженията си в съответния вид. Изтъква се и наличието на противоречие между съоръженията посочени в § 62 и тези по чл. 28б, ал. 7 от НРУИТДТСО, в който е посочено, че Приложението по § 62 касае не само съоръженията по чл. 28, ал. 2, т. 3 и чл. 28б, ал. 3 от НРУИТДТСО, но са добавени и съоръженията по ал. 2 на чл. 28б, касаещи подиумите, неупоменати в § 62. Отделно е посочено, че текстът противоречи на чл. 31 от Указа по прилагане на ЗНА, съгласно която норма приложенията са неизменна част от нормативния акт и са обнародват заедно с него. По отношение на § 63 се изтъква наличието на неяснота в словесното определяне на това кои са задължените лица по този текст. От друга страна се говори за два различни срока за две отделни групи обекти, а използваната техника в началото на нормата, като че ли касае единствена група обекти - обекти по чл. 28б, ал. 3 от НПОРИМДЕРДТСО и „отговарящи“ на новосъздадения чл. 28б, ал. 3 от НРУИТДТСО. По отношение на § 64 е изтъкнато нарушение на чл. 39 от Указа по прилагане на ЗНА, който допуска препращане по изключение, докато в тази норма е налице кръгово препращане до безкрайност - от едната наредба към другата, която препраща към първата и обратно. По отношение на § 64а се изтъква възможността конкурсът да бъде затруднен, предвид липсата на предвидени срокове за одобряване на подробните схеми дефинирани в чл. 18, ал. 2, т. 2. По изложените съображения моли за отмяна на визираните разпоредби. Претендира разности.

Оспорващият Сдружение „Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България“ не изразява становище по жалбата.

Ответникът - Столичен общински съвет, чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата в тази ѝ част по съображения, подробно изложени в депозираните по делото писмени бележки. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Представителят на Софийска градска прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбата в тази ѝ част.

Административен съд София - град, XIX-ти тричленен състав, след като обсъди доводите на страните, прецени писмените доказателства по делото и съобрази приложимите правни норми, приема от фактическа и правна страна следното:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство са §62, § 63, § 64 и § 64а от ПЗР на Наредба за изменение и допълнение (Н.) на Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община (НПОРИМДЕРДТСО), приета с Решение № 509 по протокол № 58 от 26. 07. 2018 г. на Столичния общински съвет.

С оглед мотивите на решение № 4043/13.04.2023 г., постановено по адм. д. № 10213/2022 г. по описа на Върховния административен съд жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми обекти и мобилни обекти“ срещу §62, §63, §64 и § 64а от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Разгледана по същество жалбата е ЧАСТИЧНО ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

Н. на НПОРИМДЕРДТСО е приета от компетентен орган, а именно: Столичния общински съвет. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията или от закон. Компетентността на издателя на акта произтича от законова делегация, като в § 88 от ПЗР на самата Наредба, като основание за приемане на нейните изменения са посочени разпоредбите на чл. 22, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), чл. 56, ал. 2 и чл. 57, ал. 1 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) и чл. 79 от АПК. С нормите на чл. 56, ал. 2 от ЗУТ и чл. 57, ал. 1 от ЗУТ се създава правомощие на общинските съвети да регламентират с наредби реда за поставяне на преместваеми увеселителни обекти и преместваеми обекти за търговски и други обслужващи дейности, като същата Наредба следва да урежда и реда за издаване на разрешение за поставяне на рекламни, информационни и монументално - декоративни елементи върху недвижими имоти. Налице е и законова делегация на компетентност по смисъла на чл. 2, ал.1 от ЗНА за регулиране с подзаконов нормативен акт на обществени отношения от посочения характер. Наредбата е издадена по прилагане на отделни разпоредби на ЗУТ, нормативен акт от по - висока степен във връзка с регулиране на обществени отношения от посочения характер на територията на Столична община. Редът за издаване на разрешения и за поставяне на обекти включва, както процедура и условия, така и изисквания за това. Правомощието за определяне на изисквания към дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, включително и рекламната дейност произтича от общата разпоредба на чл. 21, ал. 1 т. 13 от ЗМСМА. Всички останали общи въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи са в правомощието на Общинския съвет по силата на чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА. Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Видно от разпоредбата на чл. 8 от ЗНА 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.

Оспореният подзаконов нормативен акт е издаден в предвидената от закона писмена форма и съдържа изискуемите реквизити, а съдържанието на приетата с него наредба отговаря на изискванията на ЗНА и Указ № 883/24.04.1974 г. за прилагането му.

Проектът за изменение и допълнение на Наредбата е внесен от главния архитект на Столична община с доклад, чието съдържание е съобразено с изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. В него са посочени причините, които налагат приемането ѝ, целите, които се поставят, очакваните резултати и се съдържа констатация за съответствие с правото на Европейския съюз.

Проектът на нормативния акт е разгласен съобразно изискването на чл. 78, ал. 3 от АПК, чрез публикуването му на интернет страницата на Столичния общински съвет и Столична община, като на заинтересованите лица е предоставена възможност за предложения и становища в съответствие с нормата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА във връзка с чл. 80 от АПК. Проектът е разгледан и одобрен от постоянните комисии при Столичния общински съвет, обсъден е и е приет при необходимите, съгласно разпоредбите на чл. 27, ал. 2 и ал. 3 от ЗМСМА кворум и мнозинство.

Видно от съдържанието на самото решение № 509 по протокол № 58 от 26.07.2018 г. на Столичния общински съвет, в него подробно са описани мотивите за приемането на текстовете в Наредбата. Изложено е, че с нормативния акт се цели

актуализация на действащите разпоредби с цел подобряване на градската среда и предотвратяване на незаконното поставяне на преместваеми и рекламни елементи, както и установяване на засилен контрол върху тях.

Противно на изложеното в жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми и мобилни обекти“ в хода на административното производство не е допуснато нарушение на чл. 45, ал. 9 от ЗМСМА. С решение № 675/27.09.2018 г. на Столичния общински съвет действително е отменен § 68 от Приложение № 1 на решение № 509/26.07.2018 г. на СОС, но в т. 2 от същото решение повторно е прието решение № 509/26.07.2018 г. в останалата му част, т.е. прегласувана е отново и самата наредба, представляваща приложение № 1 към решението.

С оглед на изложеното настоящият съдебен състав намира, че Наредбата е приета при спазване на законовите разпоредби на АПК, ЗМСМА и ЗНА.

По отношение на твърденията за противоречие на конкретно оспорените разпоредби от Н. на НПОРИМДЕРДТСО с общите правни принципи, конституционни текстове и разпоредби на други нормативни актове от по-висока степен, обективизирано в жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми и мобилни обекти“ настоящият съдебен състав намира следното:

1. По отношение на § 62 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО

Редакцията на § 62 е следната: „В шестмесечен срок от влизане в сила на тази наредба Столичния общински съвет одобрява Приложение с технически стандарти и правила, на които трябва да отговарят индивидуалните проекти за разполагане на съоръженията по чл. 28, ал. 2, т. 3 и чл. 28 б, ал. 3 от НРУИТДТСО“.

Съоръженията по чл. 28, ал. 2, т. 3 от НРУИТДТСО са щендери и стелажи за излагане на предлагани за продажба в търговския обект стоки, а съоръженията по чл. 28б, ал. 3 са тенти или чадъри на собствена конструкция и/или оградена с ветробрани от винил или стъкло с или без кашпи с озеленяване.

Доводите изложени в жалбата за създаване на правен вакуум от 6 м. за одобряване на технически стандарти и правила, пречателна възможността търговците, чиито обекти функционират, незабавно да се опитат да приведат съоръженията си в съответния вид са съображения по целесъобразност, които не подлежат на съдебен контрол.

Доводите за противоречие на § 62 с чл. 31 от Указа по прилагане на ЗНА са основателни.

Съгласно императивните изисквания на чл. 31 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове списъци, таблици, тарифи, схеми, формули и други се прилагат към нормативния акт, освен ако е необходимо да се включат към съответни негови подразделения. Приложенията се обнародват заедно с акта - гласи чл. 31, ал. 3. В случая § 62 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО противоречи на чл. 31, ал. 3 от Указа за прилагане на ЗНА, доколкото същият предвижда иб месечен срок за одобряване на Приложение с технически стандарти и правила, респ. неговото обнародване ще бъде извършено не заедно с Н. на НПОРИМДЕРДТСО, а едва след неговото одобряване, което е минимум 6 месеца след това.

2. По отношение на § 63 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО

Редакцията на § 63 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО е следната:

„(1) Всички обекти по чл. 28, ал. 2, т. 3 и отговарящи на чл. 28б, ал. 3 от НРУИТДТСО, за които има одобрена схема за разполагане от главния архитект на Столична община, привеждат обектите си в съответствие с Приложението с технически стандарти и правила в 6-месечен срок за първите и 1-годишен срок за вторите от одобряването му.

(2) Разходите по ал. 1 са за сметка на собственика на търговския обект.

(3) Неизпълнението по ал. 1 е основание за прекратяване на разрешението за ползване на място от органа, който го е издал“.

В жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми обекти и мобилни обекти“ са изложени доводи за наличието на неяснота по отношение на словесното определяне на това кои са задължените лица по този текст. Посочва се, че се говори за два различни срока за две отделни групи обекти, а използваната техника в началото на нормата като че ли касае единствена група обекти-обекти по чл. 28б, ал. 3 от НПОРИМДЕРДТСО и „отговарящи“ на новосъздадения чл. 28б, ал. 3 от НРУИТДТСО. Настоящият съдебен състав намира, че неяснотата при формулиране на една правна норма е основания за нейното тълкуване, но не и за отмяната ѝ. Непрецизният изказ на нормотвореца не води до отмяна на нормативния акт, тъй като предмет на съдебен контрол е самото противоречие на правната норма с акт от по-висша степен, а не нейното структуриране.

3. По отношение на § 64 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО

Разпоредбата на § 64 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО гласи следното:

„Съоръженията за извършване на търговия на открито се привеждат в съответствие с изискването на чл. 22, ал. 3 от Наредбата на Столичен общински съвет за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столична община в едногодишен срок от влизане в сила на тази наредба.“

От своя страна нормата на чл. 22, ал. 3 от Наредбата на Столичен общински съвет за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столична община посочва, че „Р. режим и техническите правила за разполагане на съоръженията за извършване на търговия на открито върху терени общинска собственост се определят в Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община.

В жалбата се изтъква нарушение на чл. 39 от Указа по прилагане на ЗНА, който допуска препращане по изключение, докато в тази норма е налице кръгово препращане до безкрайност – от едната наредба към другата, която препраща към първата и обратно.

Съгласно чл. 39, ал. 3 от Указа за прилагане на ЗНА, препращане не се допуска, ако води до неяснота на текста.

В случая, с § 64 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО е извършено препращане към чл. 22, ал. 3 от Наредбата на Столичен общински съвет за реда и условията за извършване на търговска дейност на територията на Столична община, който пък от своя страна отново препраща към Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община.

Така направеното препращане е довело до неяснота на текста, което се явява нарушение на чл. 39 ал. 3 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА. На това основание

разпоредбата на § 64 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО се явява незаконосъобразна като несъответстваща на нормативен акт от по-висока степен съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА.

3. По отношение на § 64а от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО

Разпоредбата на § 64а от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО гласи:

„(1) В срок от две години от влизане в сила на тази наредба главният архитект на Столична община одобрява общи схеми за разполагане на всички преместваеми обекти и рекламни елементи върху имоти публична общинска собственост.

(2) В едногодишен срок от одобряване на схемите по ал. 1 за обектите и елементите по чл. 10, ал. 1, т. 1 и 3 се обявява конкурс за отдаването им под наем.“

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорената разпоредба, поради наличието на възможност конкурсът да бъде затруднен, предвид липсата на предвидени срокове за одобряване на подробните схеми дефинирани в чл. 18, ал. 2, т. 2.

Към момента на последното изменение на НПОРИМДЕРДТСО прието с решение № 476 по протокол № 59 от 07.07.2022 г. в сила от 15.01.2023 г. е премахнато разделението на схемите на общи и подробни, което прави и безпредметни възраженията на оспорващия в тази насока, а и изложените от него доводи касаят прилагането на нормата, което не е предмет на настоящото съдебно производство.

В обобщение на изложеното, настоящият съдебен състав намира, че жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми обекти и мобилни обекти“ в частта ѝ против §62 и §64 от ПЗР на Н. на НПОРИМДЕРДТСО е основателна, което налага тяхната отмяна като противоречащи на нормативен акт от по-висока степен. В останалата си част жалбата е неоснователна и следва да се остави без уважение.

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 1 във връзка с чл. 196 от АПК на оспорващото сдружение следва да бъдат присъдени разноски съобразно уважената част на жалбата.

Предвид изложеното и на основание чл. 226 във връзка с чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд София-град, XIX-ти троен състав

## Р Е Ш И :

О. по жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми и мобилни обекти“, ЕИК[ЕИК] § 62 и § 64 от ПЗР на Наредба за изменение и допълнение на НПОРИМДЕРДТСО.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на

хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми и мобилни обекти“, ЕИК[ЕИК] против § 63 и § 64а от ПЗР на Наредба за изменение и допълнение на НПОРИМДЕРДТСО.

ОСЪЖДА Столична община да заплати на Сдружение „Съюз на търговците на дребно на хранителни стоки в България, осъществяващи дейността си от преместваеми и мобилни обекти“, ЕИК[ЕИК] разноски по делото в размер на 1020 (хиляда и двадесет) лева.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:1.

2.