

# РЕШЕНИЕ

№ 12193

гр. София, 27.03.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, V КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ**, в публично заседание на 13.02.2026 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** Пламен Горелски

**ЧЛЕНОВЕ:** Маргарита Йорданова  
Димитър Петров

при участието на секретаря Цветелина Заркова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **5121** по описа за **2025** година докладвано от съдия Пламен Горелски, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на Глава десета, Раздел III “Оспорване на подзаконовни нормативни актове” - чл. чл. 185 – 196 и чл. 226 от Административнопроцесуалния кодекс. С Решение № 9615/24.06.2024 г., по адм. дело № 6095/2023 г. на XXVI<sup>-ти</sup> тричленен състав, Административен съд София – град е отхвърлено оспорването по жалбата от СДРУЖЕНИЕ „БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ВЪНШНА РЕКЛАМА“, в частите против разпоредбите на чл. 16в, чл. 27, ал.1, т. 1 и т. 2, чл. 28а, чл. 80, Приложение № 8, към чл. 80, ал. 2, т. 2.9 и т.2.12 от Приложение № 1 към чл. 4, от Наредба „за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община“. Съдебното решение е отменено с Решение № 4160/17.04.2025 г. на Върховния административен съд, по адм. дело № 8423/2024 г. в същите части и делото е върнато за ново разглеждане в тази част, от друг съдебен състав.

Жалбоподателят е представляван от адвокат Д., който: поддържа жалбата в съответната част; не ангажира нови писмени доказателства; представя писмена защита и не заявява претенция за възстановяване на разноски пред настоящата съдебна инстанция.

Ответникът - Столичен общински съвет, представляван в първото съдебно заседание от юрисконсулт: оспорва жалбата в дефинираната по – горе част; представя допълнително, след дадени от Съда указания, съобразно мотивите на касационното решение „доказателства, относими към процедурата по изменението на Наредбата, прието с Решение № 509 по Протокол № 58/26.07.2018 г. на СОС“; претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Прокурорът при Софийска градска прокуратура дава заключение за основателност и доказаност на жалбата.

За да отмени първоинстанционното съдебно решение в посочените части касационният състав е приел следното (цитати): „в противоречие с правилото на чл. 168, ал. 1 АПК, приложимо по препращане с чл. 196 АПК съдът не е извършил проверка за законосъобразност на разпоредбите на чл. 16в, чл.28а, чл. 80 и Приложение № 8 към чл. 80, ал. 2 от Наредбата, на всички основания по чл. 146 АПК. Видно е, че чл. 16в от Наредбата е приет с Решение № 509 по Протокол № 58/26.07.2018 г. на СОС; чл.28а – с Решение № 476 по Протокол № 59/07.07.2022 г. на СОС; чл.80 – с Решение № 476 по Протокол № 59/07.07.2022 г. на СОС, с което е изменена ал. 1 на чл. 80 и е приета нова ал. 3 на същия член, а с двете решения на СОС е изменено и допълнено Приложение № 8. Административният съд е събрал доказателства и е обсъждал процедурата по изготвяне и мотивиране на проекта за изменение на Наредбата по чл.77 АПК и по чл.26 и чл. 28 от ЗНА, както и процедурата по приемане на изработения проект (кворум и мнозинство) само по отношение на изменението, прието с Решение № 476 по Протокол № 59/07.07.2022 г. на СОС. Няма доказателства и проверка за спазване на административнопроизводствените правила за изготвяне и мотивиране на проекта, както и за приемането му с Решение № 509 по Протокол № 58/26.07.2018 г. на СОС, с което е приет чл.16в от Наредбата. В жалбата на сдружението се съдържат изрични оплаквания за липса на надлежни мотиви на органа за приемането на посочената норма, на които няма отговор в обжалваното решение, а и няма доказателства, необходими за формиране на такъв. Освен, че не е извършил надлежна преценка на процедурата, съдът не се е произнесъл и по материалноправната законосъобразност на чл.16в, чл.28а, чл.80 и Приложение № 8 към чл.80, ал.2 от Наредбата. Неправилно съдът се е позовал на забраната по чл.187, ал.2 АПК за повторно оспорване на подзаконов нормативен акт. В случая е налице изменение на ал. 1 на чл. 80 и приемане на нова ал. 3 на чл.80 от Наредбата, настъпили след постановяване на цитираното от първата инстанция Решение № 559/30.01.2017г. на АССГ, по адм. дело № 371/2015 г., оставено в сила с решение № 13532/08.11.2017 г. на ВАС, по адм. дело № 3864/2017 г., с които е отхвърлена жалба срещу чл.80 от Наредбата, но в предходна редакция. Промяната в горната разпоредба е във връзка с приемането на новите чл.16в и чл.28а от Наредбата, с което е разширен кръгът на задължените субекти, от което следва, че обективните предели на формираната сила на присъдено нещо на постановените съдебни актове не обхващат изменените нормативни разпоредби. Дължима е била преценка за законосъобразност на посочените норми на основанията по чл.146 вр. с чл. 196 АПК. Във връзка с приложението на материалния закон касационният състав не споделя и изводите в оспореното решение, че разпоредбата на чл.16в от Наредбата само препраща към приложимия ред за издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация. Според същата, рекламните елементи подлежат на въвеждане в експлоатация по реда на глава шеста, с изключение на тези по чл. 73, ал. 1. Действително е налице препращане към реда на глава шеста от Наредбата, приложимостта на който обаче произтича от задължението за въвеждане в експлоатация на рекламните елементи, предвидено в текста на същата разпоредба. Изпълнението на горното задължение, установено с издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация е регламентирано като условие за извършване на доставка на електрическа и топлинна енергия, вода и газ към преместваемите обекти и рекламни елементи и с разпоредбата на чл.28а от Наредбата, поради което последната е разглеждана от съда в систематична връзка с чл. 16в, ведно с чл. 80 и Приложение № 8 от Наредбата. Неправилни са изложените мотиви в обжалваното решение, според които нормите на чл. 16в, чл.28а и чл. 80 от Наредбата предвиждат удостоверителен режим относно експлоатацията на преместваемите обекти и рекламните елементи. Приравняването към административна услуга

на регламентирания с горните разпоредби режим за въвеждане в експлоатация, противоречи на волята на органа, обективизирана в съдържанието на нормативния акт. Както основателно се поддържа от касатора, преценката на разпоредбите в систематичната им връзка сочи на изводи за установено административно регулиране с конкретни последици и ограничения за адресатите, по отношение на което е дължима преценка за съответствие с нормативен акт от по-висок ранг, каквато съдът не е извършил, видно от мотивите на обжалваното решение. Изложените в него доводи за отхвърляне на оспорването в тази част се свеждат само до общи констатации за спазване на материалния закон и не изпълняват изискванията за надлежно мотивиране на съдебните актове по чл. 172а, ал.2 АПК. Необходимо е да се отговори на всички наведени от жалбоподателя оплаквания за материалноправна незаконосъобразност на оспорените разпоредби, поради противоречие с чл. 178 ЗУТ, уреждащ режима за въвеждане в експлоатация на строежите и с чл. 4 от ЗОАРАКСД, относно забраната за ограничаване на административното регулиране и контрол на стопанската дейност. Дължима е преценка и на доводите в жалбата за превишаване пределите на нормотворческата компетентност на общинския съвет, делегирана с нормите на чл. 56, ал. 2 и чл. 57, ал. 1 ЗУТ, при приемане на процесната Наредба в тази нейна част“.

Предмет на разглеждане по настоящото дело, предвид касационното съдебно решение е жалбата от Сдружение „Българска асоциация за външна реклама“, против разпоредбите на: чл. 16в; чл. 28а; чл. 80 и Приложение № 8 към чл. 80, ал. 2 от Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община“.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - ГРАД, в настоящия 3-членен състав, след като обсъди наличните писмени доказателства, доводите на страните, касаещи предмета на делото, и като съобрази мотивите на касационното съдебно решение, приема следното.

Жалбата е основателна.

Разпоредба на чл. 168, ал. 1 АПК, приложима по силата на препращащата норма на чл. 196 АПК задължава Съда да обсъди и провери, освен посочените от оспорващия основания, и законосъобразността на процесните оспорени части от наредбата, като цяло.

Общинският съвет, като орган на местното самоуправление на територията на съответната община решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в негова компетентност. В изпълнение на предоставените му правомощия Столичният общински съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по - висока степен обществени отношения с местно значение - чл. 76, ал. 3 АПК, вр. чл. 8 ЗНА, вр. чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Според чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове „наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен“. Член 8 ЗНА позволява на „всеки общински съвет да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение“.

Относно приемането на чл. 16в касационният съд (каза се по-горе) е указал излагане на мотиви и досежно спазване на административнопроизводствените правила за изготвяне и мотивиране на Решение № 509, по Протокол № 58/26.07.2018 г. на СОС, с което е приет този текст от наредбата. В тази връзка Съдът изрично указва на ответника, съобразно дадените от касационната съдебна инстанция указания, да представи „доказателства, относими към процедурата по изменението на Наредбата, прието с Решение № 509 по Протокол № 58/26.07.2018 г. на СОС“, т.е. решението, с което е създаден като нов текст този на чл. 16в. В изпълнение на това указание ответникът е представил с опис документите, приложени от л. 40 до л. 224 от делото. Сред тях обаче няма

писмени доказателства, удостоверяващи изпълнение изискванията на чл. 77 АПК. Затова Съдът приема, че ответникът не доказва да е обсъдил проекта, заедно с представените становища, предложения и възражения. Този факт сам по себе си е основание (чл. 146, т. 3 АПК) за отмяна разпоредбата на чл. 16в.

По същество, относно: чл. 16в; чл. 28а; чл. 80 от Наредбата.

Разпоредбата на чл. 16в е със съдържание: („Рекламните елементи подлежат на въвеждане в експлоатация по реда на Глава шеста, с изключение на тези по чл. 73, ал. 1“). Настоящият съдебен състав, както и касационният преди това, не споделя мотивите на XXVI<sup>-ти</sup> тричленен състав от Решение № 9615/24.06.2024 г., по адм. дело № 6095/2023 г., че „разпоредбата на чл.16в не въвежда нито права, нито задължения за адресатите на Наредбата, а е норма с пряк препращащ характер по отношение на други норми от същия подзаконов нормативен акт“. Видно е от нормата, че тя поставя ползването на обектите в зависимост от това, дали са въведени в експлоатация, т.е. изразът „подлежат на въвеждане в експлоатация“ е императивен и определено създава задължение за адресатите. По същество изискването на чл. 16в за въвеждане в експлоатация на рекламните елементи, по реда на Глава шеста е от съществено значение за ползването им, с оглед чл. 28а и чл. 80.

Разпоредбите на чл. 80, ал. 1, ал. 2 – част от Глава шеста с наименование „Регистри, въвеждане в експлоатация на преместваеми обекти и на рекламни елементи“ задължават „собствениците на преместваеми обекти и на рекламни елементи, в седемдневен срок от поставянето им да поискат издаване на удостоверение за въвеждането им в експлоатация от органа, издал разрешението за поставянето им“, като „удостоверението за въвеждане в експлоатация се издава в седемдневен срок от постъпване на заявлението, след проверка на окомплектоваността на документите и извършване на проверка на място“. Според ал. 2 „необходимите документи за издаване на удостоверение за въвеждане в експлоатация са описани в Приложение № 8“. От това изискване пряко произтича и задължението, установено с нормата на чл. 28а („Доставката на електрическа или топлинна енергия, вода или газ към преместваемия обект или рекламния елемент се извършва след представяне на удостоверение за въвеждане в експлоатация“). Възраженията на оспорващия са, че: СОС не е притежавал материална компетентност, с оглед чл. 57, ал. 1, вр. чл. 56, ал. 2 ЗУТ и е нарушена забраната на чл. 4, ал. 1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, респ. – общата норма на чл. 21, ал. 1, т. 13 ЗМСМА не е приложима за случая. Тези възражения се споделят от настоящия съдебен състав.

Доколкото разпоредбата на чл.16в от Наредбата е приета през 2018 г. относими са нормите на, както следва: чл. 56, ал. 2 ЗУТ, в редакцията ДВ, брой 13/2017 г.(ал. 2, изр. първо - „За обектите по ал. 1 се издава разрешение за поставяне по ред, установен с наредба на общинския съвет, а за държавни и общински имоти - и въз основа на схема, одобрена от главния архитект на общината“); чл. 57, ал. 1 ЗУТ, в редакцията ДВ, бр. 13/2017 г. („Върху недвижими имоти могат да се поставят рекламни, информационни и монументално- декоративни елементи, въз основа на разрешение за поставяне, издадено по ред, установен с наредба на общинския съвет по чл. 56, ал. 2“). Видно е, че и двете разпоредби касаят единствено и само издаване на разрешения за поставяне, но не и такива за въвеждане в експлоатация. Според чл. 177, ал. 1, изр. първо ЗУТ (в редакцията – ДВ, бр.101/2015 г. – „След завършването на строежа и приключване на приемните изпитвания, когато те са необходими, възложителят подава заявление пред органа по ал. 2 или 3 за въвеждането на обекта в експлоатация“). Алинеи втора и трета на чл. 177 ЗУТ определят, че строежите от първа, втора и трета категория се въвеждат в експлоатация, въз основа на разрешение за ползване, издадено от ДНСК, а за тези от четвърта и пета категория – удостоверение

от органа, издал разрешението за строеж. Преместваемите обекти, по смисъла на чл. 56, ал. 1 ЗУТ, както и рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи (см. чл. 57, ал. 1 ЗУТ) не са дефинирани със специалния закон като отделна категория строежи, понеже по силата на чл. 147, ал. 1, т. 10, вр. чл. 55 ЗУТ „не се изисква одобряване на инвестиционни проекти за издаване на разрешение за строеж“. Последното заключение поражда въпроса, може ли Общинският съвет да въвежда с подзаконен нормативен акт задължение за наличие на удостоверение за въвеждане в експлоатация на преместваемите обекти, рекламни, информационни и монументално-декоративните елементи (както това е направено с нормите на чл. 16в, чл. 28а, чл. 80 от Наредбата), при положение, че такова изискване не е регламентирано със закон. На този въпрос настоящият съдебен състав отговаря отрицателно. В тази връзка Съдът отбелязва, че разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 13 ЗМСМА сама по себе си не дава такова правомощие. С Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община подробно е регламентиран редът за издаване разрешения за поставяне на преместваеми обекти и на рекламни елементи, от което следва, че този режим е регулиран административно. Въвеждане на изискване за издаване и на разрешение (удостоверение) за въвеждане в експлоатация, каквото задължение не е уредено със ЗУТ е в противоречие с ограничението по чл. 4, ал. 1 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност – „лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон“. При това изключението по ал. 3 на чл. 4 ЗОАРАКСД не е приложимо за случая, защото ал. 2 постановява, че „всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон“. Каза се, че изискването за издаване и на разрешение (удостоверение) за въвеждане в експлоатация не е законово регламентирано. Нормите на ЗОАРАКСД са специални, по отношение тази на чл. 8 ЗНА, която е обща.

Предвид изложените мотиви оспорените и предмет на настоящото дело разпоредби на чл. 16в, чл. 28а, чл. 80 от Наредбата подлежат на отмяна (арг. чл. 146, т.т. 1, 3, 4, 5 АПК), като издадени от СОС при липса на материална компетентност, при съществено нарушаване на административнопроизводствените правила (чл. 77 АПК), в противоречие с обсъдените материалноправни норми на ЗУТ и при несъответствие с целта на същия специален закон.

Въз основа на горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл. второ АПК, Административен съд София – град, V<sup>-ти</sup> тричленен състав,

#### РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата от СДРУЖЕНИЕ „БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ВЪНШНА РЕКЛАМА“ разпоредбите на: чл. 16в; чл. 28а; чл. 80 и Приложение № 8 към чл. 80, ал. 2 от Наредбата за преместваемите обекти, за рекламните, информационните и монументално-декоративните елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община.

Разпорежда, след влизане в сила настоящото съдебно решение да бъде обнародвано по реда на чл. 194 АПК.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния Административен Съд, в четиринадесетдневен срок от съобщението.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**