

РЕШЕНИЕ

№ 238

гр. Монтана 6 юни 2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – МОНТАНА, ТРОЕН АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪСТАВ в публично заседание на 13.05.2022 г. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СОНЯ КАМАРАШКА

ЧЛЕНОВЕ: БИСЕРКА БОЙЧЕВА

РЕНИ ЦВЕТАНОВА

при секретаря АНТОАНЕТА ЛАЗАРОВА в присъствието на Прокурор ГАЛЯ АЛЕКСАНДРОВА, като разгледа докладваното от СЪДИЯ РЕНИ ЦВЕТАНОВА адм.д. № 86 по описа на АдМС Монтана за 2022 г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл.185 и следващите АПК.

Образувано е по протест на Прокурор Анна Иванова при Районна Прокуратура – Монтана против текста на чл. 66, чл. 67, чл. 68 и чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредба за управление на общинските пътища в Община Монтана /Наредбата/.

В протеста се твърди, че разпоредбите на чл. 66, чл. 67 и чл. 68 от процесната Наредба са нищожни, поради липса на компетентност по чл. 146, т. 1 от АПК на Общински съвет – Монтана да урежда обществени взаимоотношения, които са уредени в нормативен акт от по-висока степен и която компетентност не е делегирана по закон на Общински съвет – Монтана. Разпоредбите на чл. 66, чл. 67 и чл. 68 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана са със санкционен характер. Съгласно чл. 76, ал. 3 АПК и чл. 21, ал. 2 ЗМСМА общинският съвет е компетентен да приема наредби за уреждане на обществени отношения с местно значение. Видно от § 6 Преходните и заключителни разпоредби на Наредбата, Общински съвет - Монтана е приел същата на основание чл. 23 от Закона за пътищата и именно последната разпоредба е правното основание по чл. 75, ал. 4 АПК за приемането на подзаконовия нормативен акт. В чл. 23 от Закона за пътищата е постановено, че правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с Наредба на общинския съвет. Същевременно чл. 19, ал. 2 от Закона за пътищата дефинира какви са дейностите по управление на пътищата, сред които не са тези по определяне на административнонаказателна отговорност за извършени нарушения в тази

връзка. Така чл. 23 от Закона за пътищата предоставя правомощия на общинския съвет, но и ограничава същите до определянето с наредба на правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища. Регламентираните с чл. 66, 67 и 68 от Наредбата правоотношения са административнонаказателни и не могат да бъдат причислени към правомощията на кметовете по управление на общинските пътища, а уреждат ред за административно наказване на физически и юридически лица, какъвто ред законодателят вече е регламентирал на национално ниво чрез разпоредбите в Глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ от Закона за пътищата. В чл. 19, ал. 1, т. 1 и т. 3 от Закона за пътищата законодателят еднозначно е делегирал правомощия по управление на пътищата, както и дейностите, които се включват в дейностите по управление по смисъла на чл. 19, ал. 2 от с.з. В този смисъл Общински съвет – Монтана няма правомощия да вменява задължения на Агенция „Пътна инфраструктура“, на която е делегирано управлението на републиканските пътища по закон, чрез разпоредби на подзаконов нормативен акт на общинския съвет, какъвто е процесната наредба, още повече, че тези обществени взаимоотношения са регламентирани на национално ниво посредством Глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ от Закона за пътищата. По отношение на разпоредбата на чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата - „изсичане и изкореняване на дървета и храсти, косене на трева и бране на плодове без разрешение на администрацията, която управлява пътя“ и използвайки понятието „администрацията, която управлява пътя“ Общински съвет Монтана е излязъл извън обхвата на делегираните му правомощия и е навлязъл в компетентността на друг орган - Агенция „Пътна инфраструктура“, управляваща републиканските пътища. Тук именно общинския съвет в Монтана е следвало да ограничи своята компетентност само върху делегираната му компетентност от местно значение и да ограничи нормата до „...разрешение на общинската администрация“. По същия начин в разпоредбата на чл. 67, ал. 1, т. 5 от Наредбата Общински съвет – Монтана е излязъл извън обхвата на своята компетентност и е приел норми, с които е вменил задължения на всички администрации, управляващи пътища – „5. извършване в обхвата на пътя без разрешение на администрацията, управляваща пътя“, още повече в чл. 67, ал. 3 от Наредбата Общинския съвет е приел, че „при нарушение по ал. 1, т. 4 и 5 Кметът на Общината, уведомява писмено районната дирекция за национален строителен контрол с искане за незабавно спиране на строителните работи“, каквото уведомяване от Кмета на Общината за републиканските пътища законодателят не е регламентирал. Визираната т. 5 от същата разпоредба се отнася до „администрацията, управляваща пътя“, а не до „общинската администрация“, т.е. включва и Агенция „Пътна инфраструктура“, върху която няма делегирани по закон правомощия, във връзка с управлението на републиканските пътища. Освен гореописаните пороци общинският съвет в гр. Монтана не е пресъздал точно разпоредбата на чл. 52 от Закона за пътищата в

чл. 66 от процесната наредба, а е разменил хипотезите, при които се носи административнонаказателна отговорност като административнонаказателната отговорност по чл. 52, ал. 1, т. 3 от Закона за пътищата („движение с непочистени от кал машини“) не съответства на предвидената административнонаказателна отговорност в чл. 66, ал. 1, т. 3 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана („превоз на насипни материали в превозни средства, позволяващи тяхното разпиляване“). Това несъответствие във всички случаи води до правна несигурност в хипотезите, при които лицата носят административнонаказателна отговорност по смисъла на процесната наредба и Закона за пътищата. Несъответствие е налице още в разпоредбата на чл. 52, ал. 1, т. 4 от Закона за пътищата и чл. 66, ал. 1, т. 4 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана, както и в разпоредбата на чл. 52, ал. 1, т. 5 от Закона за пътищата и чл. 66, ал. 1, т. 5 от Наредбата за управление на общинските пътища, както и в останалите хипотези по т. 6, 7 и 8 между двете разпоредби. Съгласно правилото на чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, а чл. 8 от Закона за нормативните актове 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 преурежда по различен начин вече уредени от закона обществени отношения.

Освен гореописаните пороци в Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана, разпоредбите на чл. 66, чл. 67 и чл. 68 от с.н. страдат от общ съществен порок, който е нетърпим за действащо право в Република България – липсата на законова делегация Общински съвет – Монтана изобщо да регламентира административнонаказателна отговорност при управление на пътищата. Законът за пътищата в разпоредбата на чл. 23 е делегирал на общинските съвети правомощия да определят с наредба правомощията на кметовете по управление на общинските пътища. Дейностите по управление на пътищата са надлежно регламентирани в чл. 19, ал. 2, т. 1+8 от Закона за пътищата и в тях законодателят не е делегирал правомощия по закон на общинските съвети да урегулират обществени взаимоотношения на местно ниво, чрез административнонаказателни разпоредби в издаваните от тях наредби на основание чл. 23 от Закона за пътищата, а такива законодателят е регламентирал на национално ниво в Закона за пътищата. Нещо повече, при липсата на компетентност общинския съвет освен, че е регламентирал такава, и е вземал задължения и на останалите администрации, управляващи пътища като Агенция „Пътна инфраструктура“ например. Още повече в разпоредбата на чл. 69, ал. 1 от Наредбата за

управление на общинските пътища в Община Монтана, Общински съвет - Монтана е регламентирал, че „установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.“ В чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания, законодателят еднозначно е указал, че „деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон или указ“, а не с наредба на общинския съвет, още повече при липсата на делегирана компетентност за това по силата на специален закон. Поради горните съображения счита, че разпоредбите на чл. 66, чл. 67 и чл. 68 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана се явяват нищожни, поради липсата на делегирана по закон компетентност на Общински съвет – Монтана да преурежда с местна наредба обществени отношения, уредени със закон на национално ниво, а именно Глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ от Закона за пътищата. Цитирана е и съдебна практика.

По отношение оспорването на чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана, счита същата норма за незаконосъобразна, поради противоречие с нормативен акт от по-висока степен, а именно чл. 15, ал. 2, т. 6 от Наредбата за специално ползване на пътищата, приета с ПМС № 179 от 4.07.2001 г., обн., ДВ, бр. 62 от 13.07.2001 г.

В чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана е прието, че се отказва издаването на разрешение за изграждане на рекламни съоръжения, „изградени като преместваци конструкции над общинските пътища“, а в разпоредбата на чл. 15, ал. 2, т. 6 от Наредбата за специално ползване на пътищата е регламентирано, че се отказва издаването на разрешение за изграждане на рекламни съоръжения, „изградени като преместваци конструкции над републиканските пътища.“ На първо място „преместваци“ и „премостващи“ са две различни понятия, които се различават както лексикално, така и смислово. Докато преместващите подлежат на преместване, а премостващите осигуряват свързаност (мост) над река, поток и други, то законодателят явно е разграничил волята си за хипотезите, при които следва да се откаже издаването на разрешение за изграждане на рекламни съоръжения и преместващите конструкции над общинските пътища явно не са между тях. Освен това е важно да се отбележи, че всъщност законодателят в т. 6 от разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от Наредбата за специално ползване на пътищата въобще не е имал предвид общинските пътища, а само и единствено републиканските пътища – „б. изградени като премостващи конструкции над републиканските пътища“. По този начин Общински съвет – Монтана е видоизменил разпоредбата на чл. 15, ал. 2, т. 6 от Наредбата за специално ползване на пътищата и от „републикански пътища“ в разпоредбата на чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана, което се явява незаконосъобразност, която във

всички случаи води до обявяването ѝ за незаконосъобразна, по смисъла на чл. 146, т. 4 от АПК. По гореизложените съображения се налага извод за незаконосъобразност на оспорената разпоредба на чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата за управление на общинските пътища в Община Монтана поради противоречие с нормативен акт от по-висока степен, а именно чл. 15, ал. 2, т. 6 от Наредбата за специално ползване на пътищата. Моли присъждане на разносните по делото.

В с.з. протестът изцяло се поддържа от Прокурор Галя Александрова – ОП Монтана, като моли същият да бъде уважен по съображенията и доводите в него.

Ответникът по оспорването – Общински съвет Монтана не ангажира становище по делото.

Настоящият съдебен състав, като прецени събраните по делото доказателства, становищата на страните и след служебна проверка на нормативния акт, съдържащ протестираните норми в съответните им части, съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, приема за установено следното:

С Определение от 07 04 2022 е разпределена доказателствената тежест между страните.

Оспорването е обявено и публикувано съгласно изискванията на чл. 188, във връзка с чл. 181 от АПК – /л. 39-44/.

Касае се до оспорване на разпоредби от подзаконов нормативен акт, издаден от орган на местно самоуправление, който подлежи на безсрочно оспорване, съобразно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК. Оспорването е направено чрез Протест на Окръжна прокуратура, съобразно правомощията визирани в чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК и в защита на обществения интерес, поради което Протестът се явява подаден от надлежна страна и в съответния законов срок.

Съгласно 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.

Съгласно чл. 76, ар. 3 от АПК - Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение.

Съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗП - Пътищата се управляват, както следва: 1. републиканските пътища - от Агенция "Пътна инфраструктура"; 2. общинските пътища - от кметовете на съответните общини.

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

Съгласно чл. 56, ал. 1 - 3 от ЗП - Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се

извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Нарушенията се установяват с актове, съставени от:

1. длъжностните лица на Агенция "Пътна инфраструктура" и на Агенция "Митници" - за нарушения по републиканските пътища;

2. длъжностните лица, определени от кмета на общината - за нарушенията по общинските пътища и по молба на собственика - за частните пътища.

Наказателните постановления се издават:

1. за републиканските пътища - от председателя на управителния съвет на агенцията или от упълномощено от председателя на управителния съвет длъжностно лице от агенцията, съответно от директора на Агенция "Митници" или от упълномощено от него длъжностно лице от агенцията;

2. за общинските и частните пътища - от кмета на съответната община или от упълномощено от него длъжностно лице.

Съгласно чл. 1 от Наредбата за специално ползване на пътищата /НСПП/, със същата се определят условията и редът за специално ползване на пътищата по смисъла на § 1, т. 8 от Закона за пътищата.

Съгласно чл. 2, ал. 1 и чл. 3 от НСПП - Наредбата се прилага за републиканските пътища. 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 чл. 1, ал. 1 от Наредба за управление на общинските пътища в Община Монтана, гласи, че със същата се уреждат обществените отношения, свързани със собствеността, ползването, управлението, стопанисването, изграждането, ремонта, поддържането и финансирането на пътищата, както и с управлението на безопасността на пътната инфраструктура в Община Монтана.

Предоставянето на правомощия по управление и упражняване на контрол с оглед правилната експлоатация на пътищата и предпазването им от разрушаване, само по себе си предполага и правомощия за налагане на административнонаказателни санкции, с цел обезпечаване на тези правомощия. В случая тези санкции са изрично предвидени в закона, като на Кметовете на Общините не са предоставени правомощия да определят видовете нарушения, респ. размерът на административното наказание. В тази връзка законът е предоставил единствено правомощия на Кметовете на Общини да определят длъжностните лица, които да съставят актове за установяване на нарушения по общинските пътища, респ. по молба на собственика - за частните пътища, но само за вида и при размерите, установени със закона. Кметовете на Общини или упълномощените от тях длъжностно лице могат да издават НП въз основа на съставените АУАН или предвиждането на видове и размер на наказания за нарушения на текстове по Закона за пътищата е извън компетентността на местните административни органи.

По отношение на оспорения текст на чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредбата на Общински съвет – Монтана, то изрично в НСПП е предвидено, че специалното

ползване на общинските пътища се извършва при условията и по реда на тази наредба, което означава, че подзаконният нормативен акт не може да урежда/преурежда въпроси, уредени в НСПП. С видоизменението на разпоредбата на чл. 15, ал. 2, т. 6 от НСПП, оспореният текст се явява незаконосъобразен.

Настоящият състав приема, че с текстовете на разпоредбите, предмет на Протеста на Прокурор при РП Монтана, се уреждат обществени отношения, за които не е делегирана компетентност. При тази нормативна уредба, настоящият състав приема, че при изричната и императивна регламентация в закона, без на общинския съвет, в качеството му на местен орган, да му е предоставена компетенция и възможност за уреждане, респ. доуреждане на този род обществени отношения, последният недопустимо е предвидил в приетата Наредба разпоредби, които разпоредби се явяват в противоречие с норми на нормативен акт от по-висока степен.

С оглед на гореизложеното, подаденият протест се явява основателен и следва да бъде уважен изцяло. Оспорените текстове се явяват незаконосъобразни, поради противоречие с нормативен акт от по-висока степен - отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 4, във връзка с чл. 196 от АПК.

При този изход на спора и при съвременно направено искане на Районна прокуратура Монтана, следва да й бъдат присъдени направените в производството разноски в размер на 20.00 /двадесет/ лева за публикуване на оспорването в ДВ, които се платят от бюджета на Община Чипровци, съгласно разпоредбата на чл. 143, ал. 1 от АПК.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1, във връзка с чл. 146, т. 4 от АПК съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА по Протест на Прокурор Анна Иванова при Районна Прокуратура – Монтана нищожността на чл. 66, чл. 67, чл. 68 от Наредба за управление на общинските пътища в Община Монтана.

ОТМЕНЯ по протест на Протест на Прокурор Анна Иванова при Районна Прокуратура – Монтана, като незаконосъобразен чл. 28, ал. 2, т. 6 от Наредба за управление на общинските пътища в Община Монтана.

ОСЪЖДА Община Монтана да заплати на Районна прокуратура Монтана сумата от 20.00 /двадесет/ лева деловодни разноски в производството по адм.д № 86/2022 г. по описа на Административен съд Монтана.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване чрез АдмС - Монтана пред ВАС-София в 14-дневен срок от уведомяване на страните, на които на основание чл. 138 от АПК да се изпрати препис от същото.

РЕШЕНИЕТО да се обнародва след влизането му в сила по начина, по който е обнародвана Наредба за управление на общинските пътища в Община Монтана и влиза в сила от деня на обнародването му /чл. 194 от АПК/.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/

ЧЛЕНОВЕ: /п/

/п/

