



РЕШЕНИЕ

№ 4494

София, 23.04.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Второ отделение, в съдебно заседание на десети февруари две хиляди двадесет и шеста година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНЕЛИЯ АНАНИЕВА

ЧЛЕНОВЕ: РАДОСТИН РАДКОВ

ГАЛИНА СТОЙЧЕВА

при секретар Антоанета Стоилова и с участието
на прокурора Момчил Таралански изслуша докладваното
от съдията Радостин Радков
по административно дело № 11852/2025 г.

Производството е по чл. 208 и следващите във връзка с чл. 185 и следващите от АПК.

Образувано е по касационна жалба от Общински съвет - Варна, чрез адв. Николова, против Решение № 11595 от 27.10.2025г., постановено от Административен съд - Варна, VII-ми тричленен състав, по адм. д. № 858/2025 г., с което са отменени разпоредбите на чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 30, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и е създаден нов § 8 от Наредба за условията и реда за поставяне на преместваеми обекти по смисъл на чл. 56, ал. 1 от ЗУТ, приети от Общински съвет - Варна с решение № 569-6 по протокол № 22/27.03.2025 г. Иска се отмяна на съдебния акт, като се релевират оплаквания за неговата неправилност поради съществено нарушение на административно - производствените правила и противоречие с материалния закон - отменителни касационни основания по чл. 209, т. 3 от АПК. Претендират се е сторените по делото разноски. В съдебно заседание касаторът не се представлява.

Ответникът - Кмет на Община Варна, чрез юриск.Патаре оспорва жалбата в писмен отговор. В становище по хода на делото претендира присъждане на разноските за двете съдебни инстанции. В съдебно заседание ответникът не се явява и не се представлява.

Представителят на Върховна касационна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, като взе предвид становищата на страните и извърши проверка на обжалваното решение на посочените касационни основания, съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 1 от АПК и след служебна проверка за допустимостта, валидността и съответствието на решението с материалния закон по реда на чл. 218, ал. 2 от АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е процесуално допустима. Разгледана по същество, е неоснователна.

Първоинстанционният съд е сезиран с жалба от Кмета на Община Варна против разпоредбите на чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 30, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и нов § 8 от Наредба за условията и реда за поставяне на преместваеми обекти по смисъла на чл. 56, ал. 1 от ЗУТ, приети от Общински съвет - Варна с решение № 569-6 по протокол № 22/27.03.2025 г. (Наредбата).

С обжалваното решение Административен съд - Варна е отменил разпоредбите, приети с оспореното решение.

За да постанови този резултат, съдът е възприел оспорването за допустимо, като инициирано от орган със законово делегирано правомощие да оспорва актове на общинския съвет по чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА и срещу подзаконов нормативен акт, с какъвто характер е процесната Наредба на Общински съвет Варна.

По отношение приетото изменение на чл. 30 от Наредбата, съдът е приел наличие на съществено процесуално нарушение, поради липса на изискуемите по чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) мотиви на подзаконовия нормативен акт. Както в предложението за изменение, така и в впоследствие, при приемане на изменението, по отношение на тази норма липсват доскопни обосноваващи правни и фактически основания, обосноваващи необходимостта от

изменение на подзаконвия нормативен акт в тази му част. Нарушението на чл. 28, ал. 2 от ЗНА е довело до нарушаване и на чл. 26, ал. 2 от ЗНА и се явява съществено, тъй като последното обезпечава правото на участие на заинтересованите лица. От друга страна липсата на мотиви не дава на съда възможността да извърши проверка за спазване на принципите при подготовката на нормативния подзаконен акт, респ. за съответствието му с норми от по-висок ранг. Излагането на мотиви едва в хода на съдебното производство не може да санира допуснатите нарушения на процедурата по този текст.

По отношение приетото изменение на текстовете на чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и създадения нов § 8 от Наредбата, първоинстанционният съд е приел наличие на нарушение на материалния закон, доколкото отпадането на съществуващата преди изменението регламентация - комисиите по посочените разпоредби да се назначават със заповед на кмета води до липса на правосубектност на комисиите. Изложено е, че за държавните и общинските структури създаването /конституирането/ на комисии по правило става със заповед или решение на съответния ръководител по примера на чл. 210 от ЗУТ, чл. 6, ал. 7 ЗУТ, чл. 50 от ЗАдм., чл. 249, ал. 11 от ЗМВР и др. В случая това изискване важи с още по-голяма сила, тъй като в оспорените текстове е предвидено в състава на комисиите да влизат лица от различни административни органи - от общински съвет /орган на местното самоуправление - чл. 18 от ЗМСМА/ и от общинската администрация, определени от кмета /орган на местната изпълнителна власт - чл. 38 от ЗМСМА/.

Оспореното решение е валидно, допустимо и правилно, като постановено в съответствие с материалния закон и съдопроизводствените правила.

Обоснован и съответен на трайната съдебна практика е изводът, че неспазването на законовите разпоредби на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, представлява съществено нарушение на административно производствените правила. В този смисъл, неоснователно е възражението на касатора за допуснато съществено нарушение на материалния закон от страна на съда при постановения извод за формална липса на мотиви по отношение изменението чл. 30 от Наредбата. Нормата на чл. 28, ал. 2 от ЗНА не отчита разлика във вида, характера, целите на съответните разпоредби на нормативния акт, затова доводът, че разпоредбата на чл. 30 от Наредбата има организационно -технически характер и не създава права и задължения за гражданите е ирелевантен. Сочената норма е с императивен характер и липсата на мотиви е винаги съществено нарушение на административно - производствените правила, тъй като не позволява на заинтересованите страни да формират становище относно мотивите на органа, както и да участват ефективно в производството по приемането на акта, което води до невъзможност да бъдат спазени принципите, при които се изработва проект на нормативен акт, а именно - необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност по чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Липсата на мотиви пречатва съда при упражняване на съдебния контрол за спазване на принципите при подготовката на нормативния подзаконен акт, съответно за съответствието му с норми от по-висок ранг. Нарушаването на тези разпоредби е самостоятелно основание за отмяна на подзаконвия нормативен акт, на основание чл. 146, т. 3 от АПК, поради което оспореното съдебно решение в тази част е правилно.

По отношение установената от съда материална незаконосъобразност на останалите оспорени разпоредби:

Правомощието на общинския съвет да регламентира с подзаконен нормативен акт отношенията по чл. 56 от ЗУТ е безспорно и не е отречено от съда, нито същият се е намесил в упражняването на това правомощие извън компетентността си за упражняване на съдебен контрол на актове по изменение на подзаконен нормативен акт.

Основният спорен въпрос по отношение материалната законосъобразност на изменените чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и нов § 8 от Наредбата, е свързан с отпадане на съдържащото се в предходната редакция от 2021г. в посочените норми задължение на кмета на общината да назначава комисиите, и по същество този въпрос е дали комисиите по спорните разпоредби следва да бъдат конституирани с нарочен акт или за валидното им функциониране е достатъчно съществуването и основните им функции да са предвидени в нормативен акт - в случая Наредбата по чл. 56 от ЗУТ.

Съгласно разпоредбата на чл. 3 от Наредбата по чл. 56 от ЗУТ, с тази наредба се определят „правомощията на административните органи на Община Варна и районите в Община Варна относно условията и реда за издаване на разрешения за поставяне на ПО по смисъла на настоящата наредба, режима на ползване на обектите и заплащане на дължимата цена.“. Тоест регламентират се правомощията на кмета и общинската администрация във връзка с разполагане на преместваемите обекти на територията на Община Варна. От това следва, че комисиите за съгласуване на схемите за разполагане на преместваемите обекти по чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и нов § 8, са орган на общинската администрация. Тези комисии не са законово регламентирани общински орган, а се създават с подзаконен нормативен акт - процесната Наредба по чл. 56 от ЗУТ.

Функциите и компетентността на комисиите по Наредбата по чл. 56 от ЗУТ са на колективен помощен орган със съгласувателни функции. Теорията и константно съдебната практика определят

помощните органи в администрацията като органи без самостоятелната административна правосубектност на административния орган, тоест те не отговарят на изискванията на § 1, т. 1 от ДР на АПК и актовете им нямат характера на индивидуални административни актове, а на такива, които са част от процедурата по издаване на окончателния административен акт - в случая акт за одобряване на схемите за поставяне на преместваеми обекти на главния архитект на общината. Но като орган на общинската администрация, функцията им е от значение за законосъобразността на окончателния административен акт по приемане на схемите за разполагане на преместваемите обекти, тъй като при липса на валиден съгласувателен акт на този помощен орган, процедурата по одобряване би била незаконосъобразна. Ето защо валидното конституиране на този помощен орган е от съществено значение за процедурата.

Според чл. 33 от ЗАдм, кметът е орган на изпълнителната власт в общината, чиито правомощия се определят със закон. В съответствие с тази разпоредба чл. 44 от ЗМСМА определя, че кметът на общината ръководи цялата изпълнителна дейност на общината, а в изпълнение на своите правомощия той издава заповеди. Ето защо доколкото комисиите за съгласуване на схемите за разполагане на преместваемите обекти по Наредбата по чл. 56 от ЗУТ са предвидени като орган на общината, от разпоредбата на чл. 44 от ЗМСМА следва, че в задължение на кмета тежи определянето на персоналният състав и конституирането на този орган. Конституирането на който и да е помощен орган на централната или местната изпълнителна власт следва да се осъществи с нарочен акт на съответния ръководен орган. Невъзможно е помощният орган да се конституира сам и да е легитимен. Дори съществуването му да е предвидено в нормативен акт и дори, както в случая, конкретните представители на Общински съвет - Варна и на общинската администрация да са предварително определени с нарочни актове на съответния ръководен орган, този орган следва да бъде конституиран. С оглед нормите на чл. 33 от ЗАдм и чл. 44 от ЗМСМА, във връзка с чл. 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и нов § 8 от Наредбата по чл. 56 ЗУТ, този орган следва да бъде кметът на общината, който със заповед да конституира помощния общински орган. Определянето на конкретни лица - членове на комисиите от страна на общинския съвет, формулирано в спорните разпоредби, в настоящия случай по-скоро би следвало да се разглежда като предложение до кмета на общината за конкретния поименен състав на помощния орган. В посочения смисъл, премахването на текста „назначена със заповед на Кмета на Община Варна“ от текстовете на 27, ал. 1, чл. 28, чл. 29, чл. 32, ал. 1, чл. 38, ал. 3, чл. 49, ал. 1, чл. 50, ал. 1 Наредбата по чл. 56 от ЗУТ противоречи на чл. 33 от ЗАдм и чл. 44 от ЗМСМА, както правилно е прието в решението. При липсата на нарочен акт за назначаване не може да се сформира компетентен орган за целите на чл. 56 от ЗУТ.

По изложените съображения, първоинстанционният съд е приложил правилно материалния закон.

При този изход на спора, на ответникът по касация следва да се присъдят своевременно поисканите и доказано направени разноски пред касационната инстанция, описани в списък по чл.80 от ГПК във вр. с чл.143, ал.3 от АПК, в размер на 840 /осемстотин и четиридесет/ евро, представляващи заплатен по банков път адвокатски хонорар. Претенцията на ответника по касация за присъждане и на разноските направени в първоинстанционното производство, е неоснователна, тъй като такива вече са му били присъдени с обжалваното съдебно решение.

Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Върховният административен съд, Второ отделение,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 11595 от 27.10.2025г., постановено по адм. д. № 858/2025г. на Административен съд - Варна.

ОСЪЖДА Общински съвет - Варна да заплати на Община Варна сумата от 840 /осемстотин и четиридесет/ евро, представляващи разноски по настоящото дело за заплатен адвокатски хонорар.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ АНЕЛИЯ АНАНИЕВА

секретар:

ЧЛЕНОВЕ: /п/ РАДОСТИН РАДКОВ

/п/ ГАЛИНА СТОЙЧЕВА

