

РЕШЕНИЕ №106

гр.Силистра, 21.11.2023 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на осми ноември през две хиляди и двадесет и трета година, в състав: ПРЕДСЕДАТЕЛ: Елена Чернева

ЧЛЕНОВЕ: Павлина Георгиева-Железова

Маргарита Славова

при секретаря Анета Тодорова, с участието на прокурор при ОП-Силистра Стефка Ганчева, като разгледа докладваното от съдия М.Славова адм.дело №160 по описа на съда за 2023 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **протест** на прокурор от **Окръжна прокуратура гр.Силистра**, подаден по реда на чл.186 ал.2 АПК, срещу разпоредбата на чл.7 и Приложение №5 от Наредба за организация на движението при кратковременно платено паркиране-„Синя зона“ гр.Тутракан, приета с Решение №875 по Протокол №66/28.07.11г. от заседание на общинския съвет гр.Тутракан, изменена с Решение №99/16.10.2017г. на АС-Силистра, публикувана на сайта на общината. Процесният нормативен акт е атакуван в посочените части, относими към регулацията на обществените отношения, свързани с хората с увреждания, като са релевирани доводи за приемането им в нарушение на чл.8 т.4 от Закона за интеграция на хората с увреждания ЗИХУ (отм.ДВ,бр.105/18г.), а оспореното Приложение №5 - в пряко противоречие с Приложение към чл.99а ал.1 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП), представляващо регламентация от по-висок ранг. Релевирано е и възражение, че мотиви за приемане на акт от процесната категория липсват, макар, че са били задължителни в обема и вида, изрично нормирани с чл.28 ЗНА, в приложимата му редакция към ДВ, бр.46/2007г.

Главното възражение в протеста обаче, е свързано не толкова с нарушение на 26 ЗНА, а с довод за несъответствие на оспорената разпоредба на чл.7 с изискването от специалния ЗИХУ (отменен, но приложим към релевантния период), чиито чл.8 т.4 гласи, че Агенцията за хората с увреждания участва и дава задължително становище при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с хората с увреждания, каквото в случая, няма. Поддържа се наличие на отменителните основания от чл.146 т.3 и т.4 АПК, приложими от препращането на чл.196 АПК. Поради всичко това се настоява за отмяна на наредбата, в оспорените части и, за присъждане на разноски.

Отвѣтникът- **Общински съвет гр.Тутракан**, чрез неговия председател Нехат Кантаров, не изразява становище по оспорването.

Участващият в производството **прокурор от ОП гр.Силистра**, съгласно чл.192 АПК, е и подател на протеста, като поддържа неговата основателност изцяло.

Производството е по реда на чл.185 и следващите от АПК.

Настоящият състав на Административен съд гр.Силистра, съобразявайки аргументите от протеста, извърши преценка на доказателствата и прие следното: Оспорването от прокурора на нормативни административни актове е изрично нормирано с чл.186 ал.2 АПК, независимо от общите му правомощия по чл.16 АПК, а с чл.187 ал.1 АПК правото на обжалване на тази категория актове е обявено за безсрочно, което в съвкупност сочи на процесуална допустимост на сезирането.

Предмет на съдебния контрол е разпоредбата на чл.7 и Приложение 5 от Наредба за организация на движението при кратковременно платено паркиране - „Синя зона“ гр.Тутракан,приета с Решение №875 по Протокол №66/28.07.2011г. от заседание на общинския съвет гр.Тутракан, изменена с Решение №99/16.10.2017г. на АС гр.Силица.

Видно от Докладна записка (без дата и вх.номер на общински съвет Тутракан) на Кмета на общината (л.108-л.109), с приложен проект за процесната наредба е, че предмет на регулиране са обществените отношения, свързани с регламентиране на местата за паркиране в гр.Тутракан върху терени - публична общинска собственост; обозначаването им със съответните пътни знаци и маркировка; определяне на таксите за паркиране в улици с режим „Синя зона“, както и условията за преференциално,респ. привилегировано паркиране на ППС на отделни категории граждани,вкл.на хората с трайни увреждания.От изложените мотиви в същата става ясно,че целта на предлаганата регламентация е свързана с преодоляване на безразборното паркиране в града, понякога водещо до задръствания и затрудняване на движението; по-добро обслужване на гражданите; гарантиране на спокойното ползване на улиците, тротоарите, площадите и парковете в гр.Тутракан от местната общност, а като основание за издаването ѝ са посочени разпоредбите от раздел XIX „Престой. Паркиране.Пътно превозно средство,спряно поради повреда“ от ЗДвП,като по-конкретно е визирана разпоредбата на чл.99 ЗДвП; Закона за интеграция на хората с увреждания и Препоръка 98/376/ЕО на Съвета от 04.06.1998г. относно картата за паркиране на хората с увреждания.В Докладната записка се съдържа и записване, че са спазени правилата от чл.26 ал.2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), като проектът бил публикуван на сайта на общината 14-дни преди внасянето му за разглеждане в общинския съвет. За удостоверяване на последното са представени разпечатки от интернет страницата на община Тутракан (л.51-л.52;л.158), от които не може да бъде установено времето на публикуване на проекта за оспорената наредба.

От пълния Протокол №66 от проведеното заседание на общинския съвет гр.Тутракан на 28.07.2011г. е видно, че ДЗ и проектът за наредбата са включени като допълнителна точка в дневния ред - т.15 „Приемане на Наредба за организация на движението при кратковременно платено паркиране-„Синя зона“ гр.Тутракан“.Независимо от това са представени Протоколи от заседания на постоянните комисии към общинския съвет, проведени на 26.07.2011г.,на които е било формирано положително становище за приемане на наредбата в предложения вид (л.152-л.157) Няма данни за станали разисквания нито на заседанията на комисиите, нито на общинския съвет,които да допълват мотивите за нейното приемане. Въпреки това, с Решение №875 наредбата е приета с 12 гласа „за“, 3-ма „въздържал се“ и 0-„против“ от гласували общо 15 общински съветници Заседанието е било открито с участието на 11 общински съветници от общо 17 избрани, които при проверка на кворума към 10:00 часа са били вече 15, колкото са и гласували по т.15 от дневния ред. Следователно, решението е взето на редовно проведено заседание на общинския съвет гр.Тутракан (арг.чл.27 ал.2 ЗМСМА) и с необходимия кворум, съгласно чл.27 ал.4 ЗМСМА. При преценка законосъобразността на наредбата следва да се има предвид и задължителността на акта за нейното приемане - нарочно решение на общинския съвет,което представлява административната санкция на органа на местното самоуправление,валидираща и допълваща характеристиката ѝ на под-

законов нормативен акт. В случая, приемащото я решение е взето съобразно регламентацията от чл.27 ЗМСМА.

Не са представени по делото доказателства за спазване изискванията от чл. 26 и чл.28 ЗНА, в приложимата им редакция към ДВ, бр.46/2007г. Същите са необходими за установяване на конкретните цели, които са били преследвани с приемането на нормативния акт, както и на причините, довели до неговото издаване, а и на очакваните резултати от прилагането му. Мотиви за приемане на акт от процесната категория липсват (изключая изложените в Докладната записка на кмета), макар и да са били задължителни в обема и вида, изрично посочени в чл.28 ЗНА, които освен това, трябва да отговарят на изискванията за съблюдаване на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност на административните актове, вкл. нормативните, по аргумент от чл.26 ал.1 ЗНА.

Предвид отдалечеността в темпорално отношение и липсата на нормативно задължение за общинския съвет да съхранява, в такива дълги срокове, доказателства за спазване на нормативните процедури при приемане на неговите актове и, доколкото има индикации (от записването в ДЗ на кмета), че правилата от чл.26 и чл.28 ЗНА са стояли на вниманието на ответния орган, а и не е релевирано възражение в такъв смисъл, същите не подлежат на друго обсъждане. Това, което е съществено в случая, с оглед конкретния предмет на оспорване е, че приложеният проект (л.110-л.120) за процесната наредба не е бил изпратен на Агенцията за хората с увреждания (АХУ) за становище, нито по някакъв друг начин съгласуван с нея.

При горните фактически установявания, от правна страна се налагат следните изводи: Според чл.2 ал.1 ЗНА, приложим в настоящото производство от препащането на чл.80 АПК, подзаконовите нормативни актове могат да издават само органите, предвидени от Конституцията, закон или указ. Тези правила са възпроизведени и в АПК, като чл.76 предвижда те да бъдат издавани само от изрично овластени от КРБ или закон органи. С оглед на текста на чл.21 ал.2 ЗМСМА, в случая е налице законово овластяване на общинския съвет да приема наредби в изпълнение на правомощията си (най-общо), изброени в чл.21 ал.1 ЗМСМА, измежду които няма такова за уреждане правила за паркиране на превозни средства, обслужващи хора с трайни увреждания или за издаване на карти на същите за преференциално паркиране. Независимо от това, правомощието на общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение, т.нар. обща компетентност, е регламентирано и в чл.8 ЗНА.

Специалната компетентност за издаване на акт от процесния по делото вид, в оспорените му части, следва да се приеме, че произтича от чл.99а ал.1 ЗДвП, доколкото на законово ниво е възложено на кмета на съответната община да издава нормативно регламентираните карти (с валидност на територията на цялата страна) за паркиране на хората с увреждания, като не се допуска отклонение от образаца по Приложението към чл.99а ЗДвП. Същият, съгласно чл.99а ал.2 ЗДвП, е съобразен с изискванията на стандартизиран модел на Общността от Приложението към Препоръка 98/376/ЕО на Съвета на Европейския съюз от 04.06.1998г., относно картата за паркиране на хора с трайни увреждания. Следователно, може да се приеме, че е налице законова делегация от последно посочената правна норма, независимо, че за разпоредбите на чл.7 ал.4-7 от процесната наредба, не се установява нормативно оправомощаване на общинския съвет да приема подзаконовите актове, уреждащи

175

обществени отношения, свързани с престоя и паркирането на превозни средства, обслужващи хора с трайни увреждания, която материя е уредена на законово ниво с чл.98-чл.99а ЗДвП, вкл. и с чл.178д ЗДвП, регламентиращ състав на административно нарушение и неговото санкциониране при нарушаване на правилата за паркиране на места, определени за превозни средства на хора с увреждания. Отделно от това, съгласно чл.3 ал.3 ЗДвП, условията и редът за организиране на движението по пътищата, отворени за обществено ползване (def. чл.2 ал.1 ЗДвП), част от което е и спирането, престоя и паркирането на МПС, се определят с наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройство, т.е. на национално ниво, тъй като условията за използване на пътищата, отворени за обществено ползване, по аргумент от чл.2 ЗДвП, са еднакви за всички участници в движението, без значение от постоянния им или настоящ адрес. Съгласно чл.58 т.3 ЗХУ, Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, разработва нормативни актове за осигуряване на специални условия за движение, спиране, паркиране и престой на ППС, управлявани от хора с увреждания или превозващи такива. С оглед на последно изложените съображения има формирана практика на ВАС за липса на нормотворческа компетентност за общинския съвет да регламентира обществени отношения свързани с престоя и паркирането на превозни средства, обслужващи хора с трайни увреждания (Вж. Решение №7657/09.08.22г., адм.д. №1066 /2022г., VII отделение).

Особено съществено е нарушението на изискването на чл.99а ал.2 ЗДвП относно Картата за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улеснения при паркиране, както основателно счита прокурорът. Законът не допуска никакво отклонение от образа на такава карта, съгласно Приложение към чл.99а ЗДвП, който видимо съдържа по-широк кръг информация и различно графично оформяне от описанието в оспореното Приложение №5 към процесната наредба. Законът е възложил на кмета на общината да издава релевираната Карта и то „[...] по образец съгласно приложението.[...]“ Следователно, никакви отклонения в този сегмент на правоотношенията, свързани с облекчаване режима на паркиране и престой на МПС, обслужващи хора с увреждания, нормотворецът не е допуснал. Като е нарушил горния регламент, ответният общински съвет е приел както чл.7 от наредбата, така и Приложение №5 към същата, в пряко противоречие с нормативен акт от висок порядък, което е основание за тяхната отмяна.

Уредбата с чл.7 от процесната по делото наредба се отнася до преференциалното паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания и свързаното с него издаване на Карта, за което се приема, че е налице законова делегация от чл.99а ал.1 ЗДвП, доколкото това е възложено нормативно на кмета на общината, а последният по хипотеза, като орган на изпълнителната власт в общината, следва да изпълнява решенията и другите актове на общинския съвет. От материалите по делото става ясно, че оспорената наредба е приета с решение на общинския съвет гр. Тутракан, взето с нужния кворум на редовно проведено заседание на 28.07.2011г., което сочи, че нормативният акт, в оспорените му части, е издаден от компетентен орган и не е засегнат от порок в тази насока.

Основателно обаче, е твърдението в протеста на прокурора за несъответствие на оспорените разпоредби от Наредбата за организация на движението при кратковременно платено паркиране-„Синя зона“ гр. Тутракан, с нормативното

изискване от специалния ЗИХУ (отменен, но приложим към релевантния период), чиито чл. 8 т. 4 повелява еднозначно, че *Агенцията за хората с увреждания участва и дава задължително становище при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с хората с увреждания*, каквото в случая не е представено, нито има индикации да е поискано от АХУ, респ. да е изпращан проектът за процесната наредба за съгласуване с агенцията. В този ракурс разгледан повдигнатият спор налага преценка за съответствието на протестирувания нормативен акт със сега действащия закон, по аргумент от чл. 192а (Нов-ДВ, бр. 77/2018г.) АПК, независимо, че релевираното отменително основание, касае спазване на процесуални правила, регулирани с нормативен акт от по-висок ранг, т.е. задължителни за ответния общински съвет. Съгласно същия чл. 192а АПК, компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт, което изискване е в сегмента на действащите процесуални правила, се преценява към момента на издаването му. Независимо от това, съгласно чл. 10 ал. 3 т. 9 от Закона за хората с увреждания (ЗХУ), АХУ участва при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с правата на хората с увреждания и дава становища по тях, което сочи, че въпреки настъпилите нормативни промени, вкл. приетия изцяло нов ЗХУ (Обн. ДВ, бр. 105/18г., в сила от 01.01.2019г., посл. изм. ДВ, бр. 8/25.01.23г.), изискването на специалното законодателство, е запазено. Оспорените текстове от процесната наредба са приети по делегацията от чл. 99а ЗДвП, без да са съгласувани с АХУ, нито последната да е била поканена да участва в изготвянето и обсъждането на проекта на акта.

Освен обсъденото по-горе несъответствие на оспореното Приложение №5 към местната наредба с Приложението към чл. 99а ЗДвП в сегашния му вид и редакция, следва да бъде отбелязано още, че същото е било в недопустимо противоречие и с действалата към 28.07.2011г. законова регламентация, като в приложението към чл. 99а ЗДвП практически не са настъпили изменения. Приложимият нормативен текст буквално е бил: *“Чл. 99а. (Нов-ДВ, бр. 54 от 2010г.) (1) Карта за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с увреждания и използване на улеснения при паркиране, се издава от кмета на съответната община. (2) Картата за паркиране по ал. 1 трябва да отговаря на изискванията на стандартизиран модел на Общността от Приложението към Препоръка 98/376/ЕО на Съвета от 4.06.98г. относно картата за паркиране на хора с увреждания. (3) [...]“*

Следователно, протестируваният чл. 7 от процесната наредба и приемащото го решение на общинския съвет гр. Тутракан, са издадени в нарушение на изискването за даване на задължително становище от АХУ, което към момента на приемане на подзаконовия нормативен акт, е било императивно. В случая става въпрос за процедурата по приемане на акта, а не за съответствието му с материалния закон по смисъла на чл. 192а изр. 2 АПК.

По отношение на оспореното Приложение №5 към наредбата е налице и осъществяването от чл. 146 т. 4 АПК, тъй като същото е във видимо несъответствие с Приложението към чл. 99а ЗДвП, което е нарушение на материалния закон, преценено в контекста на чл. 192а АПК. Неспазването на обсъденото задължително изискване води до опорочаване на административно-производствените правила при издаване на наредбата в процесните ѝ части. Допуснатото нарушение е от категорията на съществени, с оглед възможността становището на АХУ да доведе до

17
различно съдържание на нормативния административен акт (Вж.Решение №11933 /21.12.22г., адм.д.№3626/ 22г. на ВАС, ВПО)

Обобщавайки изложеното, настоящият състав на АС гр.Силистра приема, че протестираните чл.7 и Приложение №5 от Наредба за организация на движението при кратковременно платено паркиране-„Синя зона“ гр.Тутракан, са приети в нарушение на изискването за даване на задължително становище от Агенцията за хората с увреждания, съгласно регулацията от чл.8 т.4 ЗИХУ (отм.ДВ,бр.105/18г.), което е съществено и води до извод за тяхната отмяна. Отделно от това, оспореното Приложение №5 е и в пряко противоречие с Приложение към чл.99а ЗДвП, което е регламентация от по-висок правен порядък. При този изход на процеса,в съответствие с чл. 143 ал.1 АПК, на оспорващата страна се дължат направените и своевременно поискани разноски в размер на 30 лева, представляващи заплатена държавна такса за публикация в ДВ на обявлението по чл.188,вр. с чл.181 АПК, удостоверени с документа на л.59 от делото. Ответният общински съвет е орган на местното самоуправление в общината, според чл.138 КРБ,а според следващия чл.139 КРБ - орган на изпълнителната власт в общината е кметът.Разпоредбата на чл.141 ал.1 КРБ гласи,че общината има самостоятелен бюджет,какъвто съгласно действащото право,общинският съвет няма.В такъв смисъл са и текстовете на чл. 15 ал.1;чл.29а ЗМСМА,сочеши,че общинският съвет не е юридическо лице и няма самостоятелен бюджет,за разлика от общината, която, съгласно чл.14 ЗМСМА,е юридическо лице,със самостоятелен бюджет.Всичко това налага,основателно претендираните разноски,да бъдат възложени в тежест на бюджета на община гр.Тутракан.При осъществяване на дейността по чл.168,във вр. с чл.196 АПК, настоящият състав установи, че са налице отменителните основания по отношение на протестираните чл.7 и Приложение №5 от процесния нормативен административен акт, по смисъла на чл.146 т.3 и т.4 АПК, воден от което и на основание чл.193 ал.1 пр.2 АПК, Административният съд Силистра

РЕШИ:

ОТМЕНЯ чл.7 и Приложение №5 от Наредба за организация на движението при кратковременно платено паркиране - „Синя зона“ гр.Тутракан, приета с Решение №875 по Протокол №66/28.07.2011г. от заседание на общински съвет гр.Тутракан, изменена с Решение №99/16.10.17г. на Административен съд Силистра.

ОСЪЖДА Община гр.Тутракан, с административен адрес: гр.Тутракан, ул. “Трансмариска“ №20, да заплати на Окръжна прокуратура гр.Силистра,ул. “Илия Блъсков“ №7, сумата от 30.00 (Тридесет) лева - съдебни разноски.

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

В случай на неподаване на касационна жалба или протест или ако те са отхвърлени от ВАС, съдебното решение следва да бъде обнародвано (оповестено) по реда на чл.194 АПК,т.е. по начина,по който е била обнародвана Наредбата, за датата на което, следва да бъде уведомен Административен съд гр.Силистра.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:1.

2.

На 20.12.2022 г.
Съставът на АС гр. Силистра

Ванкова