

РЕШЕНИЕ № 96

гр.Силистра, 23.11.2023 година

В ИМЕТО НА НАРОДА



Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на двадесет и пети октомври през две хиляди и двадесет и трета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Елена Чернева

ЧЛЕНОВЕ: Павлина Георгиева-Железова
Маргарита Славова

при секретаря Анета Тодорова, като разгледа докладваното от съдия П.Георгиева-Железова адм.дело №152 по описа на съда за 2023 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по протест на прокурор от Окръжна прокуратура - Силистра срещу Наредба № 23 за престой и паркиране на превозни средства, управлявани или превозващи лица с трайни увреждания на територията на община Дулово, приета с Решение № 298 от Протокол № 20 от 30.08.2013 г. на Общински съвет - Дулово.

В протеста са изложени доводи за постановяване на нормативния акт в нарушение на процесуалните правила и материалния закон. Поддържа се, че Наредбата е приета в нарушение на чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове в приложимата редакция към ДВ бр.46 от 2007 г., тъй като към нея не са били приложени мотиви, съответно доклад съдържащ посочените реквизити и тези елементи не са били обсъждани от компетентния орган.

Посочено е, че Наредбата противоречи и на разпоредбите на нормативен акт от по-висока степен, тъй като липсват доказателства, респ. не е спазен чл. 8, т. 4 от Закона за интеграция на хората с увреждания, действал към момента на приемане на подзаконовия нормативен акт.


Акцентираща се, че образецът в картата за паркиране на места, определени за превозни средства обслужващи хора с трайни увреждания, не съответства на образца одобрен със Закона за движение по пътищата.

Ответникът - **Общински съвет гр. Дулово** 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.

Наредба № 23 за престой и паркиране на превозни средства, управлявани или превозващи лица с трайни увреждания на територията на община Дулово е приета с Решение № 298 от Протокол № 20 от 30.08.2013 г. на Общински съвет - Дулово.



Видно от докладна записка на кмета на общината, вх.№188/08.06.2013 г. на Общински съвет Дулово (л. 131), с приложения към нея - проект на процесната наредба и мотиви за издаването ѝ е, че предмет на регулиране са обществените отношения, касаещи реда и начина за издаване на карти за паркиране на местата, определени за превозни средства, обслужващи хора с увреждания и използване на улеснения при паркиране на същите, както и определяне на кръга от правоимащите лица, съобразно вида и степента на уврежданията им. От същите, преценени ведно с обсъжданията от редовното заседание на Общински съвет гр. Дулово на 30.08.2013 г. по т. 2-5 от дневния ред, се установява, че протестираната наредба е изработена, а впоследствие и приета, с цел осигуряване на възможност за снабдяване с изрично регламентираната с чл.99а от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) и Приложение към него, карта за преференциално паркиране на пътни превозни средства, обслужващи хора с трайни увреждания, която е по образец, съгласно Приложението и е с валидност на територията на цялата страна, независимо, че в община Дулово, към релевантния момент, е нямало обособени паркинги. Посочено е правно основание за издаване на нормативния акт - чл. 21, ал. 2 и ал. 1, т. 23 ЗМСМА, чл. 99а ЗДвП и чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Представено е доказателство (л. 142), че проектът за Наредбата, ведно с мотивите за издаването ѝ, са били обявени на сайта на община Дулово на 24.06.2013 г., което сочи на спазено изискване от чл. 26, ал. 2 ЗНА, в приложимата му редакция към ДВ, бр.46/2007г.

Няма данни да са постъпили предложения или становища по публикувания проект за наредба в 14-дневния срок, но са представени протоколи от заседания на Постоянните комисии към Общинския съвет, на които е формирано положително становище за приемане на наредбата в предложения ѝ вид, с допълнение към основанието за нейното издаване.

Обсъжданият проект за процесната наредба не е бил изпратен на Агенцията за хората с увреждания (АХУ) за становище. Съответно проектът не е бил съгласуван със същата.

Видно от пълния Протокол № 20/30.08.2013г., проведеното заседание на Общинския съвет гр. Дулово е било редовно (присъствали са всички 27 общински съветника). По т. 2.5 от приетия дневен ред е проведено обсъждане по докладната записка на Кмета за приемане на предложения проект за Наредба като е допълнено основанието за издаването ѝ с двата предложени текста от ЗНА (чл. 26, ал. 2 и чл.,28). Гласувано е поименно и с пълно единодушие е приета наредбата с 28 гласа „за“. След влизане в сила на решението на Общинския съвет, на 24.06.2013г. същата е публикувана на сайта на община гр. Дулово, след което няма данни да са изменени или отменени текстове от Наредбата.

При така изложените фактически установявания, от правна страна се налага следното: Според чл.2 ал.1 ЗНА, приложим в настоящото производството от преpraщането 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 такава за приемане на 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 вид, 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, налице е законова делегация от последно посочената правна норма, независимо, че за разпоредбите от чл. 5 до чл. 8 на процесната наредба, не се установява нормативно оправомощаване на общинския съвет да приема подзаконовите актове, уреждащи 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, доколкото 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. 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).

Предмет на процесната по делото наредба, видно от нейния чл. 1, са условията и редът за издаване на Карта за паркиране на превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания, за което следва да се приеме, 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 стана ясно, че оспорената наредба е приета с решение на общинския съвет гр. Дулово, взето с нужния кворум, на редовно проведено заседание на 30.08.2013г., което сочи, че нормативният акт 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 оспорената наредба 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 проекта за наредба за съгласуване с агенцията. В този ракурс разгледан повдигнатият спор налага преценка за съответствието на протестирания 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 регламентацията от 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. Съгласно чл. 10, ал. 3, т. 9 от сега действащия Закон за хората с увреждания, 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. Оспорената наредба е издадена на основание, почерпено от чл. 99а ЗДвП, но без да е съгласувана с АХУ, нито последната да е била поканена да участва в изготвянето и обсъждането на проекта.

Следователно, оспорената наредба, а и валидиращото я решение на общинския съвет Дулово, са приети в нарушение на изискването за даване на задължително становище от АХУ, което към правнозначимия момент 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. Неспазването на обсъденото задължително изискване води до опорочаване на административно-производствените правила при издаване на наредбата. Допуснатото нарушение е от категорията на съществените, с оглед възможността становището на АХУ да доведе до различно съдържание на нормативния административен акт (Вж. Решение № 11933/21.12.2022г. по адм.д.№3626/ 22г. на ВАС, VII отделение).

Предметът на съдебния контрол е детерминиран от протеста и се отнася до законосъобразността на нормативния акт в неговата цялост, засегнат от обсъдения по-горе порок. Относно спазването на правилата от чл.26 - чл.28 ЗНА, респ. чл. 77 АПК и чл. 80 АПК, препращааш към ЗНА, не се установяват съществени нарушения, но това не е в състояние да преодолее, да saniра, установеното съществено процесуално нарушение, свързано с игнориране на задължителното изискване от чл. 8, т. 4 ЗИХУ (отм.ДВ,бр.105/18г.), което сочи на основание за пълна отмяна на процесната наредба по аргумент от чл. 146, т. 3 АПК.

Обобщавайки изложеното, настоящият състав на АС гр.Силистра приема, че протестираната Наредба за издаване на карти за паркиране и превозни средства, управлявани от или превозващи лица с трайни увреждания на територията на община Дулово, е приета 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 отмяна на под-законовия нормативен акт. 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 такса за публикация в ДВ на обявлението по чл. 188, вр. с чл. 181 АПК. Ответният общински съвет е орган на местното самоуправление в общината, според чл. 138 КРБ, а според 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, сочещи, 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. Дулово. При осъществяване на дейността по чл. 168, във връзка с чл. 196 АПК, настоящият състав установи, че е налице отменителното основание по отношение на

протестирания нормативен административен акт, по смисъла на чл. 146, т. 3 АПК, воден от което и на основание чл. 193, ал. 1, пр.2 АПК, Административният съд Силистра

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Наредба за издаване на карти за паркиране на превозни средства, управлявани от или превозващи лица с трайни увреждания на територията на община Дулово, приета с Решение № 298 по Протокол №20/30.08.2013г. от заседание на Общински съвет гр.Дулово.

ОСЪЖДА Община Дулово, с административен адрес: гр.Дулово, ул.“Васил Левски“ № 18, да заплати на Окръжна прокуратура гр.Силистра, ул.“Илия Блъсков“ № 7, сумата от 30.00 (Тридесет) лева - съдебни разноси.

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. (

Вярно с оригинала
от делото

23.11.2023г.
З. Силистра