

РЕШЕНИЕ

№ 547

Плевен, 29.11.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд - Плевен - I състав, в съдебно заседание на тридесет и първи октомври две хиляди и двадесет и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДАНИЕЛА ДИЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: ЦВЕТЕЛИНА КЪНЕВА

ГАБРИЕЛА ХРИСТОВА-ДЕКОВА

При секретар ЦВЕТАНКА ДАЧЕВА и с участието на прокурора ИВАН БОРИСОВ ШАРКОВ като разгледа докладваното от съдия ДАНИЕЛА ДИЛОВА административно дело № 20237170700583 / 2023 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.185-196 от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.

Производството по делото е образувано по протест на Нанка Рачева – прокурор в Окръжна прокуратура – Плевен с искане за отмяна на разпоредбата на чл. 14в от Наредба №1 за поддържане и опазване на общественния ред, чистотата и общинското имущество, приета с решение №84 от 27.09.2002 г. на Общински съвет-Кнежа, изменена и допълнена с решения №169/11.07.2008 г., с решение №220/22.08.2008 т., с решение №354/27.03.2009 г., с решение №415/31.07.2009 г., с решение №509/29.01.2010 г., с решение №703/29.05.2015 г., с решение №50/29.12.2015 г., с решение №759/28.02.2019 г., с решение №30/20.12.2019 г., с решение №406/30.09.2021 г.

Твърди, че с решение №220/22.08.2008 г., Общински съвет Кнежа е приел разпоредбата на чл.14в от Наредба №1 за поддържане и опазване на общественния ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа, съгласно която –

ал.1 За доказване правото на преференциално паркиране на МПС, които превозват хора с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% се легитимират пред проверяващите органи с талони, издавани от Общинска администрация-Кнежа,

ал.2 За издаване на талон е необходимо, лицето - инвалид с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% да представи решение на ТЕЛК, документ за самоличност и талон на собственото МПС. Талонът се издава в седем дневен срок от постъпване на молбата в община Кнежа,

Подписът е заличен в изпълнение на 33ЛД

ал. 3 На територията на Община-Кнежа важат документи, признаващи правото на ползване паркинг местата за хора с увреждания, издадени и от други общини.“

Твърди се, че съгласно чл.21, ал.2 от ЗМСМА общинският съвет приема наредби в изпълнение на правомощията си. Съгласно чл.8 от Закона за нормативните актове „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“, а съгласно чл. 76, ал.1 от АПК „нормативни административни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи“.Съгласно чл.99а от Закона за движение по пътищата

1. (Доп. - ДВ, бр. 60 от 2012 г., в сила от 7.08.2012 г., бр. 37 от 2015 г.) Карта за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улеснения при паркиране, се издава от кмета на съответната община или оправомощено от него длъжностно лице по образец съгласно приложението. Картата е валидна на територията на цялата страна.
2. (Доп. - ДВ, бр. 60 от 2012 г., в сила от 7.08.2012 г.) Картата за паркиране по ал. 1 трябва да отговаря на изискванията на стандартизиран модел на Общността от Приложенията към Препоръка 98/376/ЕО на Съвета от 4 юни 1998 г. относно картата за паркиране на хора с трайни увреждания.
- (Доп. - ДВ, бр. 60 от 2012 г., в сила от 7.08.2012 г.) Картата за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улесненията при паркиране, издадено от друга държава - членка на Европейския съюз, е валидна на територията на Република България, ако е издадена в съответствие с изискванията на препоръката по ал. 2.

Съгласно параграф 1, т.2 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания "хора с трайни увреждания" са лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с обкръжаващата ги среда би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществения живот, и на които медицинската експертиза е установила вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто.

Излага доводи, че в Закона за Движение по пътищата няма разпоредба, която да овластява местните органи на власт да приемат подзаконов нормативен акт, регулиращ правоимащите лица, условията и критериите за издаване на преференциална карта по чл.99а. Освен, че липсва такава законова делегация, с протестираната разпоредба са приети критерии за определяне на правоимащите лица, които са в противоречие

със законово установените критерии за определяне на хората с трайни увреждания, съгласно параграф 1, т.2 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания. С протестираната разпоредба е регламентирано и издаването на талон, което е в противоречие с разпоредбата на чл.99а, ал.2 от ЗДвП.Твърди на изложените съображения, че протестираната разпоредба на чл. 14в от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа, е нищожна, поради липса на законова делегация за приемането ѝ, като компетентността на органа винаги се определя в съответствие с материалния закон по аргумент от разпоредбата на чл.4, ал.1 от АПК. Сочи, че съгласно чл.127, т.5 от КРБ, чл.145, ал.5 от ЗСВ, прокуратурата следи за спазване на законността като протестира и иска отмяна на незаконосъобразни актове.Съгласно чл.16, ал.1, т. 1 от АПК прокурорът следи за спазване на законността в административния процес и може да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, като правата си упражнява съобразно правилата, установени за страните по делото. Съгласно чл.185 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват пред съд, изцяло или отделни техни разпоредби, когато са незаконосъобразни или нищожни, а прокурорът може да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт и да го оспори изцяло или отделни негови разпоредби съгласно чл.186, ал.2 от АПК, без ограничения във времето. Сочи се, че с оглед на цитираните правни норми за Прокуратурата се обосновава правен интерес, предвид в специално предоставените ѝ от закона функции и правомощия, да иска от Административен съд гр.Плевен да отмени като нищожна разпоредбата на чл. 14в от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа. Предвид горното и на основание чл.172, ал.2, във вр. с чл.193, ал.1 и вр. с чл. 186, ал.2 АПК и чл. 16, ал.1, т. 1 от АПК, се протестира посочената разпоредба, като се иска същата да се отмени. Претендира разноски.

От ответника – ОБС Кнежа, не е постъпил писмен отговор на протеста.

Протестиращият прокурор, редовно призован за откритото съдебно заседание, не се явява и не се представлява.

Ответникът – Общински съвет Кнежа, редовно призован, не изпраща представител.

Представителят на Окръжна прокуратура – Плевен прокурор Иван Шарков дава заключение, че поддържа протеста на мотивите, подробно изложени в същия и предлага на съда да го уважи, както и да се присъдят поисканите разноски.

Административен съд Плевен, първоинстанционен тричленен състав, намира, че протестът не е ограничен със срок в съответствие с чл.187, ал.1

от АПК, подаден е от надлежна страна и се явява допустим. Разгледан по същество, същият е основателен.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал.1 и ал.2 от АПК във вр. с чл. 188 от АПК, чрез публикуване на обявлението в бр.75/2023 г. на "Държавен вестник" /л.145/ и в сайта на Върховен административен съд /л.л.143,144/, както и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд-Плевен и на интернет страницата на съда /л.140/. По делото не са встъпили заинтересовани страни по смисъла на чл. 189, ал.2 от АПК.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства и обсъди доводите на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа е приета с Решение №84 по протокол №8 от 27.09.2002 г. на ОбС /л.11/, като за същата са гласували 16 от присъстващите на заседанието 16 общински съветника, при общ брой на общинските съветници 17.

С предложение изх.№0800-195/12.08.2008 г., постъпило в ОбС с вх.№380/13.08.2008 г. /л.л.79-80/, Кметът на община Кнежа е предложил на Общински съвет-Кнежа на основание чл. 21, ал.1, т.23 и чл.21, ал.2 от ЗМСМА да бъде прието изменение към Наредбата.

По делото са налице данни, че така така направеното предложение за изменение е било разгледано и обсъдено от постоянна комисия към ОбС – от комисията по устройство и развитие на територията на общината, обществен ред, екология и безопасност на движението. Същото е видно от протокол №15 на тази комисия от 20.08.2008 г. /л.л.81-82/, като предложението е частично одобрено.

С Решение № 220 по Протокол № 19 от 22.08.2008 г. /л.22/, след обсъждане на предложението за изменение на наредбата, Общински съвет-Кнежа е приел изменения, като с тях се създава нов чл.14в със съдържание:

Чл.14в, ал. 1. За доказване правото за преференциално паркиране на МПС, които превозват хора с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% се легитимират пред проверяващите органи с талони, издавани от Общинска администрация-Кнежа.

Чл.14в, ал.2 За издаване на талон е необходимо, лицето - инвалид с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% да представи решение на ТЕЛК, документ за самоличност и талон на собственото МПС. Талонът се издава в седем дневен срок от постъпване на молбата в община Кнежа.

Чл.14в, ал.3 На територията на Община-Кнежа важат документи, признаващи правото на ползване паркинг места за хора с увреждания, издадени и от други общини.



Видно от протокол № 19/22.08.2008 г. /л.л.83-90/, на това заседание на ОБС са присъствали 13 общински съветника, при общ брой на общинските съветници 17, като гласуването няма данни да е било поименно. Видно от протокола, 13 общински съветника са гласували "за", против 0 и въздържали се 0. След приемането на измененията на наредбата няма данни то да е било съобщено на жителите на общината.

Приетата Наредба в актуалната редакция /към датата на протеста и образуването на делото/ е приета на стр. 92-102. Протестираната разпоредба не е била обект на промяна след 22.08.2008 г., нито е била предмет на оспорване.

При така установената фактическа обстановка, съдът намира от **правна страна** следното:

Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа е подзаконен нормативен акт, приемането на който е от компетентността на Общинския съвет като орган на местната власт и местното самоуправление. Предмет на оспорване в настоящето производство е чл. 14в, ал.1-3 на Наредбата. Със същите разпоредби – ал.1 е предвидено, че за доказване на правото за преференциално паркиране на МПС, които превозват хора с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% се легитимират пред проверяващите органи с талони, издавани от Общинска администрация-Кнежа. Съгласно ал.2, за издаване на талон е необходимо, лицето - инвалид с установена и определена трайна намалена работоспособност с над 51% да представи решение на ТЕЛК, документ за самоличност и талон на собственото МПС. Талонът се издава в седем дневен срок от постъпване на молбата в община Кнежа. Съгласно ал.3, на територията на Община-Кнежа важат документи, признаващи правото на ползване паркинг места за хора с увреждания, издадени и от други общини.

Като самостоятелни разпоредби от такъв акт тяхното оспорване пред съд е регламентирано в дял трети, глава X, Раздел III, чл. 185-194 от АПК. Тя съдържа вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на обществени отношения в границите на съответната община. Съгласно чл. 186, ал.1 от АПК, право да оспорват подзаконен нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. А съгласно ал.2 на същата разпоредба, прокурорът може да подаде протест срещу акта. Т.е. законодателят е предоставил правомощията по оспорване на административен акт чрез подаване на протест на прокурора, без разграничение за йерархическата му поставеност в системата на прокуратурата, с оглед общата компетентност на прокуратурата по чл. 127, т.5 от Конституцията на РБ и чл. 16, ал.1, т.1 от АПК. В този смисъл е и

Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. на ВАС по т.д. № 2/2009 г. Ето защо прокурорът при ОП-Плевен притежава процесуална легитимация за оспорване на норма от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа.

Съобразно чл. 187, ал.1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. От изложеното следва извода, че производството е резултат от валидно и допустимо сезиране на съда.

Според чл. 168, ал.1 от АПК, приложим в настоящото производство по силата на препращащата разпоредба на чл. 196 от АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от протестиращия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на чл. 14в, ал.1-3 на Наредбата на всички основания по чл. 146 от АПК.

Редът за издаване на нормативни административни актове е регламентиран в чл. 75-80 от АПК, а за неуредените въпроси се прилага субсидиарно Закона за нормативните актове по аргумент от чл. 80 от АПК.

Общинският съвет като орган на местно самоуправление на територията на Община Кнежа, решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност. По силата на чл. 76, ал.3 от АПК вр. чл. 8 от ЗНА и чл. 21, ал.2 от ЗМСМА във изпълнение на предоставените му правомощия, той е овластен да издава административни актове, сред които и нормативни административни актове под формата на Наредби. Съгласно чл.8 от ЗМСМА, 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.

Изменението на Наредбата, с което е създаден чл.14в, е прието на заседание на 22.08.2008 г. с мнозинство повече от половината от присъстващите общински съветници, което е в съответствие с изискванията на чл. 27, ал.3 от ЗМСМА. Следва да се посочи, че в случая не са налице хипотезите на чл.27, ал.4 или ал.5 от ЗМСМА, които изискват мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците или поименно гласуване. Спазена е и изискуемата от закона специална форма-в решението, с което е приета е посочен видът на акта, органът, който го е приел и е отразен главният му предмет. Посочено е и правното основание за приемане, а именно чл. 21, ал.1 т.23 от ЗМСМА и чл. 21, ал.2 от същия закон.

По отношение на искането за прогласяване на нищожност, следва да се съобрази, че към датата на приемане на чл.14в от Наредба №1, чл.99а от ЗДвП не е съществувал. Тази разпоредба на ЗДвП е обнародвана в ДВ, бр. 54 от 2010 г., като е изменяна след това. Следователно, към датата на приемане на чл.14в от Наредба №1, ОбС е действал в рамките на чл.8 от

ЗНА, която разпоредба 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. Доколкото към датата на приемане на разпоредбата въпросът за паркиране на МПС, обслужващи инвалиди, не е бил предмет на изрично уреждане със ЗДвП или друг нормативен акт от по-висока степен, е било допустимо ОбС да уреди този въпрос. Следва да се посочи, че чл.4, ал.1 от АПК не води до обратен извод, доколкото към момента на приемане на процесното изменение на наредбата ЗДвП не е уреждал този въпрос. С оглед на това твърдението за нищожност е неоснователно.

Доколкото към датата на приемане на чл.14в от Наредба №1 нормативни актове от по-висока степен не са уреждали издаването на документ, доказващ правото на преференциално паркиране на превозни средства, обслужващи лица с трайно намалена работоспособност, приемането ѝ не заграбва компетентност на друг орган. Съгласно чл.192, изречение първо от АПК, компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му. Доколкото към момента на приемане на чл.14в от Наредба №1 ОбС е бил компетентен, същата разпоредба е приета от компетентен орган.

Съгласно посочения по-горе чл.168, ал.1 от АПК, приложим на основание чл.196 АПК, съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146. Въпреки че според настоящия съд процесното изменение на наредбата не е нищожно, следва съгласно чл.168 АПК да се обсъди дали същата е законосъобразна на останалите основания по чл.146 АПК.

Разпоредбата на чл.14в от наредбата е приета с писмено решение, но изискуемата форма не е спазена с оглед липсата на мотиви. Видно от предложението на кмета на общината /л.л.79-80/, в него са изложени мотиви по отношение не на паркиране на определените за това места, а по отношение преминаване на МПС, обслужващи хора с увреждания през ул.“Марин Боев“, като предложената ал.1 от предложението на кмета на общината, която е в този смисъл, ОбС не приема. По останалите алинеи, уреждащи предвиденото право на хората с увреждания, мотиви не са изложени. С оглед на този факт, изискването за форма не е спазено.

Както е посочено и по-горе, процедурата по издаване на действащите в страната нормативни актове е уредена в Закона за нормативните актове. В чл. 8 от ЗНА се дава право на всеки Общински съвет да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение. Независимо от обстоятелството, че действието на тези актове се ограничава само върху

територията на съответната община, при съставянето и приемането им следва да се спазват изискванията, заложиени в ЗНА.

Допуснато е нарушение на чл.26, ал.2 от ЗНА в действащата към датата на приемането на разпоредбата редакция, съгласно която норма преди внасяне на проект за нормативен акт заявителят на проекта е длъжен да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, за да могат заинтересованите страни най-малко в 14-дневен срок преди разглеждането му да се запознаят с него и да правят евентуални възражения и предложения. По делото не се представени доказателства в тази насока, нито са направени такива твърдения, като в подкрепа на извода, че не е било направено надлежно съобщаване със съобразяване с определения в закона срок е факта, че предложението на кмета до ОбС е от 12.08.2008 г., а решението, с което е приета протестираната разпоредба на наредбата е от 22.08.2008 г., поради което съдът приема, че този 14 дневен срок със сигурност не е спазен. Това изискване на закона е императивно и с него се цели осъществяване на принципа на достъпност и публичност на административните актове, въведен с чл.12, ал.1 от АПК. С посоченото по-горе не са спазени и принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, регламентирани в чл.26, ал.1 от ЗНА, които са задължителни при изработването на проект за нормативен акт. Не спазването на тези изисквания на закона е особено съществено нарушение на процесуалните правила.

Следва да се посочи, че въпреки че с разпореждане №1998/01.08.2023 г. /л.73/ на ОбС е указано да представи доказателства за публикуване на проекта и за разгласяване, не е представил никакви доказателства по делото както за публикуване на проекта, така и за разгласяването на Решение № 220 по Протокол № 19 от 22.08.2008 г. на Общински съвет Кнежа, респективно на новата разпоредба на чл.14в, така че адресатите на нормата на чл.14в да бъдат запознати със същата.

По отношение приложението на материалния закон съдът отбелязва, че съгласно чл.192а, изречение второ от АПК, съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение. Към настоящия момент обществените отношения, уредени с чл.14в от наредбата, са уредени от чл.99а от ЗДвП, както правилно е отбелязано в протеста. По тази причина разпоредбата на чл.14в от Наредбата противоречи на материалния закон. След като нормативен акт от по-висока степен урежда съответното общественое отношение, не може същата материя да бъде уредена по друг начин. Законите не дават право да се уреждат вече уредени от тях обществени отношения, освен ако съдържат изрична разпоредба, която да дава право на друг орган да уреди неуредените в тях въпроси. Дори буквалното цитиране не е в съответствие със закона. В случая обществените отношения са уредени и по по-различен начин в закона – по

отношение на наименованието на документа, удостоверяващ правото, по отношение на органа, който го издава, по отношение на процента ТНР, който следва да притежават лицата, които имат право да им се издаде и т.н.

Към датата на приемане на разпоредбата е била действащо право §1, т.2 от ДР на Закона за интеграция на хората с увреждания /ЗИХУ/, като съгласно същата разпоредба "Човек с трайно увреждане" е лице, което в резултат на анатомично, физиологично или психическо увреждане е с трайно намалени възможности да изпълнява дейности по начин и в степен, възможни за здравия човек, и за което органите на медицинската експертиза са установили степен на намалена работоспособност или са определили вид и степен на увреждане 50 и над 50 на сто. Следва да се посочи, че тази разпоредба явно въобще не е била съобразена от ОбС, доколкото е дал свое определение за лицата, които имат права по чл.14в, ал.1 и ал.2 от наредбата.

С оглед на изложеното, разпоредбата противоречи на материалния

закон

По отношение на целта на закона, доколкото за същата липсва разпоредба от типа на чл.192а АПК, съдът приема, че съответствието със закона следва да се прецени към датата на приемането на чл.14в. Оглед на факта, че към момента на приемането на разпоредбата – 22.08.2008 г., ЗДВН не е уреждал правото на лицата с увреждания за паркиране, разпоредбата не противоречи на целта на закона.

С оглед на изложеното, разпоредбата е приета от компетентен орган и в съответствие с целта на закона, но при липса на мотиви, при съществено нарушение на административно производствените правила и в противоречие с материалния закон, и следва да се отмени като незаконосъобразна.

С оглед изхода на делото и искането на Окръжна прокуратура за присъждане на разноски, направено още с протеста, следва да ѝ се присъдят внесените 30 лева за държавна такса за обнародване на съобщението за делото в ДВ.

Воден от изложените мотиви и на основание чл. 193, ал. 1 АПК, Административен съд – Плевен, първоинстанционен тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразна разпоредбата на чл. 14в от Наредба №1 за поддържане и опазване на обществения ред, чистотата и общинското имущество в Община Кнежа, приета с Решение № 220 по Протокол № 19 от 22.08.2008 г. на Общински съвет Кнежа.

ОСЪЖДА Община Кнежа да плати в полза на Окръжна прокуратура Плевен сумата от 30 /тридесет/ лева като разноски по административно дело № 583 по описа на съда за 2023 г.

Решението подлежи на оспорване с касационна жалба пред Върховен административен съд в срок от 14 дни от съобщаването му на страните. След влизане в сила на съдебното решение същото да се изпрати на Общински съвет Кнежа за обнародване, като се представят доказателствата пред Административен съд – Плевен за изпълнение на това задължение.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /П/

ЧЛЕНОВЕ: 1. /П/

2. /П/



РЕШЕНИЕТО Е ВЛЯЗЛО В ЗАКОННА СИЛА НА 15.12.2023 г.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ



ВЯРНО С ОРИГИНАЛА ПРИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ПЛЕВЕН

ДЕЛОВОДИТЕЛ

