

РЕШЕНИЕ
№ 173
гр. Габрово, 13.02.2024 година
В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд- Габрово в открито съдебно заседание от седемнадесети януари, две хиляди двадесет и четвърта година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕМИЛИЯ КИРОВА-ТОДОРОВА
ДИАНА ПЕТРАКИЕВА
ДАНИЕЛА ГИШИНА

и секретар: Елка Станчева, постави за разглеждане докладваното от съдия Емилия Кирова-Тодорова адм. д. № 245 на Административен съд Габрово по описа за 2023 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството пред Административен съд Габрово /АСГ/ е по чл. 185 и сл. от АПК, образувано по протест, с вх. № СДА-01-2009 от 07.11.2023 г. по описа на съда, подаден от окръжен прокурор при Окръжна прокуратура Габрово, против нормата на чл. 17, ал. 5 от Наредба за условията и реда за престой и паркиране на територията на Община Севлиево, приета с Решение № 285 от 15.11.2016 г. на Общински съвет Севлиево /ОбСС/, изм. с Решение № 32 от 10.05.2017 г. на Административен съд – Габрово, изм. с Решение № 079 от 22.05.2018 г. на ОбСС.

При извършената проверка относно редовността на протеста и съдържанието на представените по делото документи се установи, че същият е редовен и допустим, поради което следва да бъде разгледан по същество с участието на конституираните страни.

Оспорената подзаконова норма гласи: „Правоимащите лица по ал. 4 могат да паркират кратковременно до 3 часа непрекъснат престой в „Зоните за безплатно паркиране – Синя зона“ без заплащане на определените с маркировка и пътни знаци места за инвалиди, с поставена отвътре на предното стъкло карта по образец, който отговаря на изискванията на стандартизиран модел на Общността от Приложението към Препоръка 98/376/ЕО на Съвета от 04.06.1998 г.

Основните мотиви в Протеста се изразяват в следното:

Процесната Наредба е приета на основание чл. 19, ал. 1, т. 2 от Закона за пътищата /ЗП/ и чл. 99 от Закона за движението по пътищата /ЗДвП/, с които е допусната възможност собственикът на пътя или администрацията,

която го управлява, да определят райони, пътища или части от такива за зони за платено и безплатно паркиране в определени часове от денонощието. Нормата на чл. 99а от ЗДвП предоставя в правомощията на кмета на съответната община или оправомощено от него лице да издава Карта за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улеснения при паркиране. В Приложението към тази законова разпоредба е налице и образец на тази карта. Нормата е намерила отражение в Раздел четвърти, чл. 17 от процесната Наредба, като текстът на ал. 5 от същата прокурорът намира за издаден в противоречие с материалния закон, конкретно - на чл. 99а от ЗДвП и на чл. 2, ал. 1 и чл. 8 от ЗНА - издадена без овластяване на органа на местно самоуправление, т.к. законът не е предвидил времево ограничение за паркирането на автомобили на хората с трайни увреждания, каквото ограничение се въвежда с процесната наредба.

В проведеното по делото о.с.з. представителят на ОП - Габрово е поискал прогласяване на нищожност на процесния текст поради липса на правомощия в ОбСС да регламентира посредством свой подзаконов нормативен акт правоотношения от типа на процесните.

Оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 и 2, чрез публикация в „Държавен вестник“ и съобщение, публикувано на Интернет страницата на ВАС. Към него няма присъединяване на други лица.

На основание чл. 192 от АПК делото се гледа и с участието на Прокурор от Окръжна прокуратура Габрово.

Наредбата е приложена към делото в цялост. Тя е публикувана и на официалния сайт на Община Севлиево. На същия сайт е публикувана и информация за протеста.

ГАС счита, че подаденият протест е редовен и допустим, поради което следва да бъде разгледан по същество.

В проведеното по делото открито съдебно заседание за оспорващата страна се явява окръжен прокурор от ОП – Габрово Тихомир Петков, който поддържа оспорването.

Ответната страна – ОбС Севлиево, редовно призована, не изпраща представител и не взема отношение към така подадения протест.

Съдът извърши проверка за наличието на съдържащите се в протеста мотиви за отмяна на посочения нормативен текст от процесната Наредба и провери служебно за наличие на други основания, измежду посочените в чл. 146, във вр. с чл. 196 от АПК, за прогласяване на нейната нищожност, както и всички законови основания за отмяната ѝ, вкл. и неупоменати от страните.

За да се произнесе по съществуването на правния спор, съдът взе предвид от фактическа и правна страна следното:

С Разпореждане № 1016 от 10.11.2023 г. съдът е указал на ответната страна - Общински съвет Севлиево, че в нейна тежест е да установи, че е спазена процедурата по приемането на процесната Наредба, вкл. да се установи обсъждането на проекта, мотивите за приемането ѝ, обнародването ѝ, наличието на законова делегация за нейното приемане от страна на ОбСС.

Проектът за първоначалното приемане на наредбата и мотивите към него са публикувани на интернет страницата на общината на 08.07.2016 г., с което е предоставена възможност на заинтересованите лица да изразят становище и да направят предложения. Наредбата е приета по предложение на кмета на Община Севлиево от 04.11.2016 г. В Предложението са изложени общо причините за приемането на подзаконовия нормативен акт, целите, които се преследват, основанието на което се предлага приемането ѝ, очаквани резултати.

Въз основа на предложението председателят на ОбСС е свикал общинските съветници на заседание, насрочено за 15.11.2016 г., като една от точките на дневния ред е обсъждането на проекта за тази Наредба. На 14.11.2016 г. проектът е обсъден на заседание на ПК „Сигурност, обществен ред и организация на движението“ на ОбСС. На следващия ден, с Решение № 285 на ОбСС, Наредбата е приета при наличието на необходимите кворум и мнозинство. Първоначално процесният текст не е предвиждал времево ограничение на правоимащите лица – хора с трайни увреждания, в зоните за безплатно паркиране, като е посочено само, че това може да става „кратковременно“, без да се конкретизира съдържанието на това понятие.

На 23.04.2018 г. председателят на ОбСС уведомява кмета на същата община, че е постъпило предложение за промяна на процесната Наредба от общински съветник Д. З., но това предложение не касае процесната норма на чл. 17, ал. 5 от същия нормативен акт.

Към административната преписка е приложено Предложение на кмета на Община Севлиево с вх. № РД-01-02.81-/1/ от 14.05.2018 г. до ОбСС относно промени в същата Наредба. Предложението е публикувано на интернет страницата на общината под наименование „Предложение за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за престой и паркиране на пътни превозни средства на територията на град Севлиево“ с посочена Дата на качване: 23.03.2018 / <https://www.sevlievo.bg/bg/article/164/saobshtenie-1.html/>, в което спорният текст е предложен в редакцията, по отношение на която е подаден протестът. Не е налице какъвто и да било изложен мотив за приемането на точно този текст и това изменение на Наредбата, конкретно – не става ясно каква е причината и законовото основание да се определя времево ограничение за престоя на автомобилите на лица с трайни увреждания на посочените места за паркиране в Синя зона. В протокола от 21.05.2018 г. от проведено заседание на ПК „Сигурност, обществен ред и организация на

движението“ също не се съдържат мотиви за приемане на изменението или конкретни обсъждания в тази насока. Самото предложение /л.60/ представлява обща формулировка относно целия подзаконов нормативен акт, която не съдържа каквато и да било конкретика по този въпрос. В тази връзка АСГ намира предложението за немотивирано, издадено в нарушение на чл. 26, ал. 3 и чл. 28 от ЗНА. В случая е налице нарушение на процесуалните изисквания, което не може да се санира на по-късен етап.

С Решение № 79 от 22.05.2018 г. процесното изменение е прието за заседание на ОбСС с кворум от 23 души, и мнозинство от 19 гласували „за“ предложението.

Производството по издаване на нормативните административни актове е регламентирано в Глава пета, Раздел III АПК и доразвито в Закона за нормативните актове /ЗНА/, към който препраща чл. 80 АПК. В съответствие с чл. 26, ал. 1 от ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. Именно по тази причина тяхното несъобразяване винаги представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и съставлява самостоятелно основание за отмяна по смисъла на чл. 146, т. 3 от АПК.

В тази връзка в случая е налице още едно процесуално нарушение – решението за изменението на Наредбата в оспорената ѝ част е взето в нарушение на изискването за даване на задължително становище от Агенцията за хората с увреждания. Съгласно чл. 15, ал. 1 от Указ № 883/1974 г. за прилагане на ЗНА, органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, го изпраща заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище. Съгласно разпоредбата на чл. 8, т. 4 ЗИХУ /отм., ДВ бр. 105 от 18.12.2018 г., но в сила към приемането на текста– основен и изменен/, Агенцията за хората с увреждания осъществява изпълнението на държавната политика за интеграция на хората с увреждания, като участва и дава задължително становище при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с хората с увреждания. След 18.12.2018 г. е приет нов ЗХУ, който регламентира аналогични правомощия на Агенцията в чл. 10, като същата административна структура, съгл. ал. 3, т. 1 и 9, участва в механизма по координация в областта на политиката за правата на хората с увреждания и участва при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с правата на хората с увреждания и дава становища по тях. Следователно, изискването и даването на становище от Агенцията за хората с увреждания към момента на приемане на Наредбата и към настоящия момент е било задължително, като в случая става въпрос за процедурата по приемане на акта, както и за измененията на същия. Неспазването на това императивно изискване води до съществено опорочаване на административно-

производствените правила при издаването му. Допуснатото нарушение е от категорията на съществените, с оглед възможността становището на Агенцията да доведе до различно съдържание на подзаконовия нормативен акт. В този смисъл, напр., Решение № 11933 от 21.12.2022 г. на ВАС по адм. д. № 3626/2022 г., VII о. и др.

Целта на процесната Наредба е да регламентира основните изисквания за престой и паркиране на територията на Община Севлиево, вкл. правилата, ограниченията и забраните, свързани с почасовото платено паркиране на МПС на територията на общината.

Нормата на чл. 99а от ЗДВП предвижда, че 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, като тя е валидна на територията на цялата страна. Съдът намира, че тази норма няма отношение към предмета на правния спор. В случая основанийето на протеста е свързано с проведеното в Наредбата времево ограничение на паркирането на местата, предназначени за хора с увреждания, а не с картите, които се издават на правоимащите лица. Освен това и не тази разпоредба е послужила като основание за издаване на процесната Наредба, вкл. на оспорения текст от нея. В предложението за нейното приемане и мотивите към него, както и в нормата на §.1 от ПРЗ на същата изрично е посочено, че тя се приема на основание чл. 19, ал. 1, т. 2 от ЗП и чл. 99 от ЗДВП.

Съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗП, пътищата се управляват, както следва: общинските пътища - от кметовете на съответните общини. Тази разпоредба касае правомощие на кмета на общината, не на общинския съвет – орган на местно самоуправление и местна администрация, различен от автора на Наредбата. Следователно тя не предоставя правомощие на ОбСС да приеме точно този нормативен акт.

Според чл. 99 от ЗДВП в населените места собственикът или администрацията, управляваща пътя, може да определи райони, пътища или части от пътища за зони за платено и безплатно паркиране в определени часове на денонощието. Тази разпоредба касае само определянето на „райони, пътища или части от пътища за зони за платено и безплатно паркиране в определени часове на денонощието“, но не и конкретно възможност за почасово ограничение за паркиране в такива зони на хора с увреждания.

Според чл. 99, ал. 2 от ЗДВП местата за паркиране се обозначават с пътни знаци, пътна маркировка и надписи, чрез които на водача се указват условията за паркиране. Тази норма не съставлява законово предвиждане за общинските съвети да издават подзаконовни нормативни актове въобще.

Според чл. 99, ал. 3 от същия нормативен акт, общинският съвет определя цената за паркиране на местата по ал. 1, както и условията и реда за плащането ѝ от водачите на специализираното звено на общината или на юридическото лице по чл. 14, ал. 1, т. 5 от Закона за обществените поръчки, на което е предоставено управлението на тези места, включително приема годишния инвестиционен план. Нормата предоставя на тези колективни органи на местно самоуправление единствено изрично посоченото правомощие – да определят съответната такса – цена за паркиране, както и начинът ѝ на плащане и нищо по-различно от това.

Нито една от посочените разпоредби не делегира правомощия на общинските съвети да приемат подзаконов нормативен акт, с който да уреждат обществени отношения в областта на престоя и паркирането на превозни средства, управлявани или превозващи лица с трайни увреждания на територията на съответното населено място, в случая – град Севлиево. Правомощието да уреди тези отношения е в изключителната компетентност на законодателя, който е дал тази правна уредба с нормативен акт от висока степен, а именно с разпоредбата на чл. 99а от ЗДвП. Съгласно Решение № 6228 от 26.05.2016 г. на ВАС по адм. д. № 8523/2015 г.: "Нормативната компетентност не е нещо, което се подразбира, предполага или прехвърля. За да издаде, измени или допълни нормативен административен акт, съответният орган е необходимо да има изрична законова делегация - чл. 2, ал. 1 ЗНА и чл. 76, ал. 1 АПК. Само Конституцията и законът са тези, които създават правната възможност за компетентността на съответния орган да издава, изменя и допълва нормативен административен акт, с който да регламентира определения в тази норма кръг обществени отношения. Законодателят е този, който преценява необходимостта от правна регламентация с нормативен административен акт, т. е. преценява степента на правна абстракция на нормите. Той е този, който определя коя материя трябва да бъде регламентирана на подзаконово ниво и кой е органът, който да стори това.". Липсата на законова делегация за издаването на даден подзаконов административен акт или отделни негови разпоредби води до липса на материална компетентност на органа, което опорочава приетия подзаконов нормативен акт до степен на нищожност. Дори да се приеме, че разпоредбата на чл. 99 от ЗДвП и чл. 19 от ЗП са посочени погрешно в процесната Наредба като основание за приемане, изводите за липса на материална компетентност на общинския съвет да приеме процесната норма от подзаконовия нормативен акт остават същите дори в светлината на текста на чл. 99а от ЗДвП, тъй като с тези разпоредби законодателят не делегира правомощия на общинския съвет да приема наредби, а определя компетентният орган, който да установи цената за ползване на паркомясто, условията за плащането ѝ, определянето на зони за платено и безплатно паркиране /чл. 99 ЗДвП/, издаване на карта за паркиране на местата,

определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улеснения при паркиране – кмета на съответната община или оправомощено от него длъжностно лице /чл. 99а от ЗДвП/. Също така в тези норми не се предвижда с подобен подзаконов нормативен акт да се ограничава времево безплатното паркиране на обозначените за целта места от хора с увреждания, които притежават съответната карта. Правоотношенията свързани с движението по пътищата и в частност - с престоя, паркирането и спирането, са изрично регламентирани в чл. 93 – 99а ЗДвП. Правоотношенията, свързани с осигуряване на специални условия за движение, спиране, паркиране и престой на пътни превозни средства, управлявани от хора с увреждания или превозващи хора с увреждания са от компетентността на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, съгласно нормата на чл. 58, т. 3 от ЗХУ. „Нито в тези разпоредби, нито в други на Закона за движението по пътищата или Закона за хората с увреждания е предоставена компетентност на общинските съвети да регламентират отново или по различен начин паркирането, престоя и спирането на пътни превозни средства, управлявани от хора с увреждания или превозващи хора с увреждания... Посоченото изключва възможността на общинските съвети по места да приемат подзаконови административни актове за уреждане на тези отношения.“ - Решение № 7657 от 9.08.2022 г. на ВАС по адм. д. № 1066/2022 г., VII о.

С оглед така изложените съображения настоящият състав приема, че оспорената разпоредба следва да бъде обявена за нищожна на осн. чл. 193, ал. 1 от АПК. Съдът не може да се произнесе по въпроса за действителността и законосъобразността на Наредбата в цялост, т.к. не е сезиран с такова искане и не притежава правомощието да се произнеса служебно по неповдигнат изрично пред него правен спор.

На основание чл. 143, ал. 1 във вр. с чл. 196 от АПК, ответникът Общински съвет – Севлиево, дължи заплащане на сторените от Окръжна прокуратура – Габрово деловодни разноски в размер на 30.00 лв. - такса за обнародване на оспорването в ДВ.

На основание гореизложеното настоящият състав на Административен съд – Габрово

РЕШИ:

ОБЯВЯВА за нищожна, по подаден протест от Окръжна прокуратура – Габрово, нормата на чл. 17, ал. 5 от Наредба за условията и реда за престой и паркиране на територията на град Севлиево, приета с Решение № 285 от 15.11.2016 г. на ОбС – Севлиево, изменена с Решение № 32 от 10.05.2017 г.

на Административен съд- Габрово, изм. с Решение № 079 от 22.05.2018 г. на ОБС– Севлиево.

ОСЪЖДА Общински съвет – Севлиево да заплати на Окръжна прокуратура – Габрово деловодни разноски в размер на 30.00 /тридесет/ лв.

Решението подлежи на обжалване, на основание чл. 210 и по реда на чл. 211 и сл. от АПК, с касационна жалба, подадена в 14-дневен срок от съобщаването му на страните чрез Административен съд Габрово пред Върховен административен съд.

Препис от съдебното решение да се връчи на страните в едно със съобщенията.

В случай на неподаване на касационна жалба или ако тя бъде отхвърлена, решението да се обнародва по реда на чл. 37, ал. 3 от ЗНА и чл. 22, ал. 2 от ЗМСМА във вр. с чл. 194 от АПК, като Общински съвет Севлиево уведоми писмено за това съда.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

1.

2.