РЕШЕНИЕ

№ 94

София, 19.01.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд - София Област - IV тричленен състав, в съдебно заседание на двадесети декември две хиляди и двадесет и трета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯНА ЛАЗАРОВА - КАБАКЧИЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА - АТАНАСОВА
АСЕН МИНГОВ

При секретар ЕВГЕНИЯ ПОПОВА – АНДРЕЕВА и с участието на прокурора ИВЕТА МАРКОВИЧ като разгледа докладваното от съдия ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА - АТАНАСОВА административно дело № 20237020701096 / 2023 г., за да се произнесе взе предвид следното:

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

Делото е образувано по протест на прокурор в Окръжна прокуратура - София срещу Наредба за издаване на карти за паркиране на превозни средства, управлявани от или превозващи лица с трайни увреждания, жители на община Челопеч, приета е Решение № 147 по Протокол № 18 от 30.1 1.2023 г. от Общински съвет - Челопеч.

В протеста се излагат доводи за нищожност на посочената наредба (накратко Наредбата), поради липсата на материална компетентност на Общински съвет-Челопеч да урежда обществени отношения, включени в нея. Алтернативно сочи, допускане на съществено нарушение на административнопроизводствените правила при приемането й - основание за отмяна по смисъла на чл. 146, т.3 от АПК.

Ответникът Общински съвет - Челопеч, редовно призован, не изпраща представител.

Участващите в производството прокурори от Софийска окръжна прокуратура поддържат протеста по изложение в него основания за отмяна на Наредбата и считат, че като основателен следва да бъде уважен.

Съдът като прецени събраните по делото доказателства в тяхната съвкупност и поотделно, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Кметът на община Челопеч е внесъл предложение в ОбС - Челопеч с докладна записка от 30.10.2020г. (лист 24 от делото) относно проект за Наредба за издаване на карти за паркиране на превозни средства, управлявани от или превозващи лица с трайни увреждания, жители па община Челопеч като е изложил подробни мотиви, причини и цели, които се поставят с приемането на Наредбата, както и необходимите финансови средства, необходими за нейното прилагане и очакваните резултати от това.

На 23.11.2020г. с покана на основание чл.23, ал.4, т.1 от ЗМСМА и във връзка с чл. 59 от Правилника за организацията и дейността на ОбС, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, е свиквано извънредно заседание на ОбС- Челопеч на 30.11.2020г.

с обявен дневен ред, в точка 9, от който е разглеждането на докладна записка с вх. № Обс-171 от 30.10.2020г. от кмета на Община Челопеч относно Наредбата.

На 30.11.2020г. е проведено извънредно заседание на ОбС Челопеч, на което присъствали 10 общински съветника от общо 11, поименно изброени в Протокол № 18/30.11.2020г. (л.33). С решение № 147 е приета Наредбата с мнозинство от всички присъствали общински съветници - с 10 гласа „ЗА".

По делото е приета административната преписка свързана с приемане на Наредбата.

След като извърши служебна проверка за допустимостта на оспорването, Административен съд счита следното:

Жалбата е допустима, като подадена от лице с правен интерес от оспорване на сочената разпоредба.

Наредбата е подзаконов нормативен акт - регулира правоотношения с местно значение, има неопределен кръг адресати и се характеризира с многократно непрекъснато изпълнение във времето.

Съгласно чл. 186, ал. 1 от АПК, право да оспорват подзаконов 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. Нормата на чл. 186, ал.2 от АПК овластява прокурора да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, като според чл. 187, ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. С оглед на което оспорването на Наредбата на ОбС - Челопеч, обективирано в подадения протест от прокурор в Окръжна прокуратура - София, е процесуално допустимо.

При така установената фактическа обстановка, съдът извежда следните правни изводи:

Разгледан по същество, протестът е основателен.

В българското законодателството няма изрично формулирани основания, които водят до нищожност на административните актове, и в частност на нормативните такива. Единствено разпоредбата на чл.173, ал.2 от АПК указва правомощията на съда, когато прецени, че актът е нищожен поради некомпетентност.

Според теорията и съдебната практика едни и същи основания могат да доведат както до унищожаемост, така и до нищожност на акта, като разграничението е в степента на засягане на акта от конкретния порок.

Основанията за незаконосъобразност на един административен акт са регламентирани в чл.146 от АПК. Същите основания могат да обосноват нищожност на акта, когато конкретният порок е толкова съществен, че актът изначално не може да породи правни последици, към които е насочен. Съдебната практика е приела, че наличието на некомпетентност у органа издал оспорения акт всякога е основание за нищожност на този акт.

Съгласно чл.8 от ЗНА, общинският съвет може да издава наредби/правилници, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Нормата на чл.21, ал.2 от ЗМСМА, на която разпоредба се е позовал и Общински съвет - Челопеч като основание за приемане на Наредбата, предвижда компетентност на общинския съвет, в изпълнение на своите правомощия по чл.21,ал.1 от ЗМСМА, да приема правилници, наредби , инструкции, решения, декларации и обръщения. От друга страна съобразно чл.7,ал.2 от Закона за нормативните актове - наредбата е нормативен акт, които се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен, а съгласно чл.8 от ЗНА - 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. В тази връзка, съдът намира, че оспорваната наредба съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, че има неднократно действие, и че представлява подзаконов нормативен акт, по смисъла на чл.1а от Закона за нормативните актове и чл.75, ал.1 от АПК. С оглед посочената правна уредба, съдебният контрол за законосъобразност на оспорената

наредба в цялост, трябва да включва в себе си преценка дали регулираните с наредбата обществени отношения са вече уредени с нормативни актове от по-висока степен и дали за приемането им, в съответствие с нормите на чл.2,ал.1 и чл.8 от ЗНА, органът на местно самоуправление е бил овластен с компетентност за уреждане на конкретните обществени отношения чрез регулирането им с подзаконов нормативен акт по чл.7, ал.2 от ЗНА.

В случая в §6 от Допълнителните разпоредби на оспорваната наредба е посочено, че тази наредба се „приема на основание чл.21, ал.2 от ЗМСМА, във вр. с чл.99а от Закона за движението по пътищата". Посочената като правно основание за приемането на процесната наредба норма регламентира, 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. Картата е валидна на територията на цялата страна.". Анализът на правната норма налага еднозначен и категоричен извод, че в нея не се съдържа уредба за делегиране от законодателя на общинския съвет на правомощие да приема наредби, с които да уреди, съобразно нормативните актове от по висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение, а определя компетентния орган, който да издаде карта за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и за използване на улеснения при паркиране от същите, а именно - кметът на съответната община или оправомощено от него длъжностно лице. Следователно, в посочената правна норма изрично е регламентирано правомощие на кмета на общината да издава такива карти за паркиране, но категорично не се съдържа законова делегация на правомощия на общински съвет да издава наредби, в които да уреди неуредени обществени отношения от местно значение. Липсва законова уредба, която да овластява общинския съвет да приема подзаконов нормативен акт, в който да урежда обществени отношения , възложени по силата на закона като правомощие на кмета на общината. Съдът споделя изцяло аргументите на оспорващия прокурор, че нормата на чл.99а от Закона за движение по пътищата не съдържа правна уредба за делегиране на общинския съвет на правомощия да приема наредби относно разпореденото по силата на закона правомощие на кмета на общината да издава карти за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с трайни увреждания и използване на улеснения при паркиране, нито съдържа правна възможност посредством наредба, издадена от общинския съвет, последният да определя органи за контрол при осъществяване на правата по така издадените карти за престой и паркиране на хора с трайни увреждания, както това е сторено от Общински съвет - Челопеч в наредбата.

Общинският съвет не притежава и компетентност да приема наредби и да преурежда или урежда обществени отношения, нормативно уредени в ЗДвП относно налагане на административни наказания за извършени административни нарушения, при това различни по размер, от тези предвидени в чл.178д от ЗДвП, както е сторено с разпоредбите, съдържащи се в Глава пета на процесната наредба и конкретно в чл.10 от наредбата. Несъмнено такива правомощия за приемане на такъв подзаконов нормативен акт не са делегирани на общинския съвет нито с норми на ЗМСМА, нито с разпоредби от ЗДвП или други действащи нормативни актове от по- висока степен. Иначе казано, нито в ЗДвП, нито в Закона за хора 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, както и издаването на карти, въз основа на които тези граждани да могат да реализират правата си.

В обобщение, анализът на събраните доказателства налага извод, че оспорваната наредба е приета от материално некомпетентен орган, което прави същата негодна да породи правни последици и налага прогласяването ѝ за нищожна. Липсата на законова делегация за издаване на подзаконов нормативен акт води до липса на материална компетентност на органа да приеме такъв подзаконов нормативен акт, при което е налице такъв съществен порок при приемането на наредбата, който опорочава същата до степен на нищожност. Ето защо оспорваната наредба, макар да е приета при наличие на необходимия заседателен

кворум от общински съветници, в съответствие с изискването, регламентирано в чл.27, ал.3 от ЗМСМА, доколкото е приета от материално некомпетентен орган трябва да бъде прогласена за нищожна.

Въпреки че нищожността е по-силно основание от незаконосъобразността, но с оглед наведеното в протеста основание за отмяна на Наредбата поради допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила, съдът за пълнота следва да допълни следното:

Безспорно е, че производството по приемане на нормативни административни актове е регламентирано в Глава пета, раздел III на АПК и е доразвито в Закона за нормативните актове, като последният препраща към чл.80 от АПК. Няма спор и за това, че съобразно чл.26, ал.1 от Закона за нормативните актове-изработването на проект за нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, както и че съобразно чл.26, ал.2 и ал.3 от ЗНА в процеса на изработване на проект за нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица, а преди внасянето на проект за нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция, заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка за въздействието по чл.20 от ЗНА. Нормата на чл.26, ал.4 от ЗНА регламентира, че срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации, по ал.3, е не по- кратък от 30 дни и че при изключителни случаи и изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада, съставителят на проекта може да определи друг срок , но не по-кратък от 14-дни. В чл.28, ал.3 от ЗНА е предвидено, че проект на нормативен акт , към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на чл.28,ал.2 от ЗНА, и предварителна оценка на въздействието, съгласно глава втора, а за проект на закон или кодекс - и справка по чл.28, ал.3 от ЗНА, не се обсъжда от компетентния орган.

В конкретния случай, на страницата на община Челопеч е бил публикуван непълен проект на Наредба, доколкото предвидените в Глава пета от Наредбата санкции изобщо не са били вписани в Наредбата и следователно не е имало възможност да станат обект на обществено обсъждане. В публикувания проект липсва конкретен размер на санкциите (вместо тях има многоточия). Изобщо не става ясно кога и кого са допълнени конкретните размери на предвидените санкции, още повече че информация за това липсва и в Решение № 147 по Протокол № 18 от 30.11.2023 г. Същото представлява съществено нарушение на законовите изисквания за приемането на подзаконов нормативен акт и е налице самостоятелно основание за отмяната й на основание чл.146, т.3 от АПК.

По изложените съображения протестът следва да бъде уважен, а оспорваната наредба да бъде прогласена за нищожна - като приета от материално некомпетентен орган, макар и да са налице основания за отмяната на същата като незаконосъобразна, тъй като е приета при допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила.

При този изход от делото, основателна е претенция на прокуратурата за присъждане на сторените разноски, като следва да бъде осъдена Община - Пирдоп да заплати на Софийска окръжна прокуратура сумата 30лв., представляващи разноски за обнародване на съобщение за оспорването в Държавен вестник.

Водим от горното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, съдът

РЕШИ:

ПРОГЛАСЯВА ЗА НИЩОЖНА Наредба за издаване на карти за паркиране на превозни средства, управлявани от или превозващи лица с трайни увреждания, жители на община Челопеч, приета е Решение № 147 по Протокол № 18 от 30.1 1.2023 г. от Общински съвет - Челопеч .

ОСЪЖДА Община - Челопеч да заплати на Софийска окръжна прокуратура направените по делото разноски в размер на 30 /тридесет/ лева.

Решението подлежи на обжалване и протест пред Върховния административен съд на Република България с касационна жалба в 14 - дневен срок от съобщаването му на страните

Решението да се съобщи на страните посредством изпращане препис от същото, съобразно чл.138 от АПК

След влизането му в сила решението да се обнародва по реда на чл.194 АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД-СОФИЯ ОБЛАСТ * Тринадесети Състав

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

СЕКРЕТАР: .....