

# РЕШЕНИЕ

Номер 666

Година 2022, 18.04.

Град ПЛОВДИВ

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, VII състав

на 16.03.2022 година

в публичното заседание в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Я. К.**  
**ЧЛЕНОВЕ: Я. А.**  
Й Р

при секретаря П. Ц. и при участието на прокурора Г. Г. като разгледа докладваното от **СЪДИЯ Я. К.** адм. дело номер 2855 по описа за 2021 година и като обсъди:

Производство пред първа инстанция.

Образувано е по жалба на Фондация „Гринберг“ със седалище и адрес на управление гр. Пловдив, ул. „Райко Даскалов“ №\_\_\_\_\_ чрез адв. И.И., против чл.15 от Наредбата за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив/загл. изм. с Решение №350, взето с Протокол №19/22.12.2020г./, приета с Решение №14, взето с Протокол №1/19.01.2012г. на Общински съвет/ОБС/ – Пловдив.

Поддържа се, че фондацията има правен интерес от обжалване на подзаконовия нормативен акт, признат по силата на §1, т.12 от Допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания/ЗХУ/, с оглед на факта, че дейността ѝ се изразява в предоставяне на правна помощ на и за хора с увреждания и защита на правата и интересите на последните с всички допустими от закона средства в цялата страна, като овластяването за изпълнението на тази „застъпническа роля“ е по силата на закона.

По същество се поддържа, че с чл.15 от Наредбата за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив/наричана по-долу само Наредбата/, общинският съвет е създад правна регулация, отнасяща се до хора с увреждания, поради което съобразно изискването на действията към датата на приемане на наредбата и нейните изменения и допълнения чл.8 т.4 от Закона за интеграция на хората с увреждания/отм./, нормата на чл.15 е следвало задължително да бъде съгласувана с Агенцията за хората с увреждания/АХУ/, която осъществява изпълнението на държавната политика за интеграция на хората с увреждания и в случая е следвало да даде задължително становище по него. Такова становище се твърди, че нито е търсено, нито е давано. В този смисъл се иска от съда отмяна на приетата при съществено нарушение на административнопроизводствените правила разпоредба на чл.15 от Наредбата. Допълнителни съображения, във връзка с наведените от ответника възражения относно приложението на чл.192а АПК, са изложени в депозирани по делото писмени бележки. Претендират се сторените разноски, съгласно представен списък.

Ответникът по жалбата – Общински съвет - Пловдив, чрез процесуалния си представител адв. Й.Д. е на становище, че жалбата е недопустима, тъй като Фондация „Гринберг“ няма правен интерес от обжалването на процесния подзаконов нормативен акт. Алтернативно се поддържа, че същата е неоснователна и като такава се иска да бъде отхвърлена. Претендират се направените по делото разноски, съгласно представен списък. Допълнителни съображения са изложени в приложено по делото становище.

Участвалият по делото прокурор, представител на Окръжна прокуратура Пловдив, дава заключение, че жалбата е неоснователна.

Оспорването е съобщено чрез публикуване на обявление в Държавен вестник, чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд – Пловдив и на интернет страницата на ВАС на РБ/л.111-114/. В хода на съдебното производство не са налице встъпили заедно с административния орган или присъединени към оспорването страни по смисъла на чл.189 ал.2 АПК.

**Пловдивският административен съд – Второ отделение, VII състав, след като прецени поотделно и в съвкупност събранныте в настоящото производство доказателства, намира за установено следното.**

Предмет на оспорване по настоящото дело е разпоредба на подзаконов нормативен акт – Наредба на ОбС – Пловдив.

С оглед изричното възражение за недопустимост на жалбата поради липса на правен интерес от оспорване на конкретната норма от процесния нормативен акт, е необходимо да се посочи следното.

Съгласно чл.186 ал.1 АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданиците, организацията и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Жалбоподателят е юридическо лице с нестопанска цел, създаден въз основа на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, вписан в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел като фондация, която осъществява дейност в частна полза. С оглед на това той има качеството на организация по смисъла на §1, т.2 АПК.

В съответствие с Тълкувателно решение №2 от 12.02.2010г. на ВАС по т.д. №4/2009г., правният интерес на юридическите лица с нестопанска цел е обусловен от засягането на техни лични права или законни интереси, непосредствено породени от предмета на дейност и целите на учредяването им. Като целта на Фондация „Гринберг“ е „...да предоставя правна помощ на и за хора с увреждания, и да поема застъпническа роля от тяхно име в защита на правата им.“, съответно средствата за постигане на целите, са следните: „1. мониторинг върху действащата нормативна уредба - отнасяща се до хората с увреждания и застъпничество за правата на хората с увреждания пред всички лица и административни органи и служби; 2. съдебно оспорване на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове или отделни норми в тях - отнасящи се до хората с увреждания, издавани от Общинските съвети и органите на изпълнителната власт; 3. образуване и водене на съдебни дела в защита на накърнени нормативно признати права на хора с увреждания.“. Засягането на права или законни интереси при юридически лица с нестопанска цел, е обусловено от непосредствената връзка между сферата на обществени отношения, учредена с нормативния акт и предмета на дейност и целите на учредяването на оспорващия правен субект. Целите на фондацията - жалбоподател, така както са формулирани и регистрираните начини за постигането им, са пряко свързани със съдебно оспорване на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, отнасящи се до хората с увреждания, които от друга страна са адресати на оспорения подзаконов нормативен акт. От това следва, че без правото на жалба против незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, постигането на целите на фондацията за предоставяне на правна помощ на хората с увреждания и защита на правата им, е сериозно ограничено. Именно общата формулировка на поставените цели на фондацията и средствата за постигането им, дава основание да се заключи, че тя има правен интерес да оспори процесната разпоредба от Наредбата за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив.

С оглед изложеното, по своя предмет на правно регулиране Наредбата безспорно рефлектира върху целите и предмета на дейност на Фондация „Гринберг“ и може да засегне законните и интереси, установени от законово регистрираните и цели/в този смисъл Определение №6815/08.06.2020г. по адм. д. №4939/2020г. на ВАС, Определение №885/01.02.2022г. по адм.д. №127/ 2022г. на ВАС, Определение №1875/28.02.2022г. по адм.д. №1491/2022г. на ВАС и др./.

При това положение и доколкото оспорването или протестирането на акта по

съдебен ред, съгласно чл.187 ал.1 АПК не е обвързано с преклuzивен срок и жалбата се установи, че е подадена от лице, имащо право на оспорване, същата се явява процесуално ДОПУСТИМА за разглеждане.

По делото няма спор, че Наредбата за реда за спиране, престой и паркиране на пътни превозни средства на територията на град Пловдив /понастоящем Наредба за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив/, е приета с Решение №14, взето с Протокол №1/19.01. 2012г. на ОбС – Пловдив на основание чл.21 ал.2 ЗМСМА, чл.8 ЗНА, чл.23 във връзка с чл.19 ал.1, т.2 ЗП, чл.99 ал.1 ЗДвП и чл.76 ал.3 АПК/л.11 и сл./. Нейното приемане е инициирано от Кмета на Община Пловдив, за което последният е изготвил предложение с вх.№12XI-8 от 09.01.2012г./л.22-39/, изменено с предложение вх.№12XI-8-1 от 18.01.2012г./л.61-65/. Така внесеното предложение е разгледано от следните Постоянни комисии/ПК/: ПК по Обществен ред и транспорт; ПК по Бюджет и финанси; ПК по Общинска собственост и стопански дейности; Правна комисия; ПК по Здравеопазване и социални дейности; ПК Екология и комунални дейности/л.40-58/. Постъпило е и Предложение от Кмета на Район „Централен“, входирано на 09.01.2012г. в ОбС – Пловдив/л.66-67/. Решението е оповестено на 26.01.2012г. чрез интернет страницата на община Пловдив, както и чрез в-к „Новият глас“/л.68-70/. А съгласно писмо изх.№21ОБС-197/28.10.2021г., изготовено от Секретаря на Община Пловдив, в общинска администрация Пловдив липсват данни за публикувани преди 2013г. на интернет страницата на общината проекти на нормативни актове/л.71/.

Оспорената разпоредба на чл.15 от Наредбата последователно е допълвана и изменяна, както следва:

- с Решение №99, взето с Протокол №5/15.03.2012г. на ОбС – Пловдив /л.149 и сл./. Изменението е инициирано от Кмета на Община Пловдив, за което последният е изготвил предложение вх.№12XI-110/09.03.2012г./л.151-152/. Така внесеното предложение е разгледано от следните Постоянни комисии: Правна комисия; ПК по Обществен ред и транспорт; ПК по Общинска собственост и стопански дейности; ПК по бюджет и финанси/л.153-160/. Решението е оповестено на 22.03.2012г. чрез интернет страницата на община Пловдив, на информационното табло в сградата на община Пловдив и чрез в-к „24 часа“ /л.163 и сл./. А съгласно писмо изх.№21ОБС-197/28.10.2021г., изготовено от Секретаря на община Пловдив, в общинска администрация Пловдив липсват данни за публикувани преди 2013г. на интернет страницата на общината проекти на нормативни актове/л.71/;

- с Решение №289, взето с Протокол №15/11.09.2014г. на ОбС - Пловдив/л.73 и сл./. Изменението е инициирано от Заместник-кмет на Община Пловдив, за което последният е изготвил предложение вх.№14XI-316/03.09. 2014г./л.76-78/. Така внесеното предложение е разгледано от следните Постоянни комисии: Правна комисия; ПК по бюджет и финанси; ПК по Общинска собственост и стопански дейности; ПК по Устройство на територията и жилищна политика; ПК по Обществен ред и транспорт/л.79-95/. Решението е оповестено на 17.09.2014г. чрез интернет страницата на община Пловдив, на 18.09.2014г. чрез информационното табло в сградата на община Пловдив и чрез в-к „Марица“ на 18.09.2014г./л.98 и сл./. А съгласно писмо изх.№21ОБС-197/28.10.2021г., изготовено от Секретаря на община Пловдив, проектът на наредбата е публикуван на интернет страницата на община Пловдив [www.plovdiv.bg](http://www.plovdiv.bg) категория Проекти на нормативни актове на 27.08.2014г., като е приложена и извадка от администраторския панел на сайта – Приложение №1/л.71-72/.

Оспорената в настоящото производство разпоредба на чл.15 от приетата Наредба, изменена и допълнена с посочените по-горе решения на Общински съвет – Пловдив, към настоящия момент е със следното съдържание:

чл.15 ал.1 Във всяка „Синя зона“ и „Зелена зона“ се осигуряват фиксирани и обозначени със знак Д21–„Инвалид“ места за безплатно паркиране на ППС, превозващи и/или управлявани от хора с увреждания.

ал.2 На местата по ал.1, могат да престояват до 3 часа само автомобили, снабдени с карта, удостоверяваща правото на ползване на такова място. Картата задължително

съдържа международния знак „Инвалид“. Тя трябва да бъде поставена в долният десен ъгъл на предното стъкло на ППС, откъм вътрешната му страна, по начин, осигуряващ видимостта на изображението отвън.

ал.3 Карта за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с увреждания и използване на улеснения при паркиране, се издава от Кмет на общината или от упълномощено от него лице.

ал.4 Картата за паркиране по ал.2 трябва да отговаря на изискванията на стандартизиран модел на Общността от Приложението към Препоръка 98/376/ ЕО на Съвета от 4 юни 1998 г. относно картата за паркиране на хора с увреждания.

ал.5 Лица и деца с трайно намалена работоспособност 50% и над 50% с постоянен/настоящ адрес \*\*\*, желаещи да ползват карта за паркиране, при условията на ал.3, подават заявление до Кмет на Община Пловдив, като прилагат необходимите документи, определени със заповед.

ал.6 Картата за паркиране на местата, определени за превозните средства, обслужващи хора с 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.4.

ал.7 Картата по ал.2 се издава за определен срок, като срокът не може да бъде по дълъг от срока, посочен в експертизата на ТЕЛК/НЕЛК/ЦЕЛК и РЕЛК.

ал.8 При недостиг на паркоместа по ал.1, паркирането се извършва при режим на почасово платено паркиране.

Други доказателства в хода на настоящото съдебно производство не са ангажирани от страните.

***При така установената фактическа обстановка, съдът приема от правна страна следното.***

Наредбата, чиято разпоредба се оспорва, е валиден акт, приет съгласно установените в чл.21 ал.2 ЗМСМА правомощия на Общински съвет – Пловдив, в пределите на неговата материална компетентност, обнародвана е в печата и е разгласена по друг начин на територията на общината, вкл. и извършените в нея допълнения и изменения, т.е. от формална страна е спазена изискуемата процедура по чл.37 ал.3 ЗНА, resp. процедурата по чл.78 ал.3 АПК. Установява се също така и приемането на Наредбата и наредбите за нейното изменение и допълнение, с решения, взети съобразно разпоредбите на чл.27 ал.2 и ал.3 ЗМСМА по отношение на изискуемия кворум. Но макар и Наредбата, resp. наредбите за нейното изменение и допълнение да са издадени от компетентен и надлежно оправомощен орган и в предвидената от закона форма, в производството по тяхното приемане, са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

По отношение приемането на самата Наредба, което, както вече се посочи, е сторено с Решение №14, взето с Протокол №1 от 19.01.2012г., следва да бъде съобразена разпоредбата на чл.26 ал.2 ЗНА/в приложимата редакция/, приложима в настоящото производство по препращане от чл.80 АПК, според която, преди внасянето на проект на 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, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта, като по делото липсват доказателства това задължение да е спазено.

Цитираните разпоредби са с императивен характер и имат за цел да осигурят възможност на заинтересованите лица да изразят тезите си и да направят възражения и съблюдаването им е гаранция за постигане на законност, публичност, откритост и съгласуваност. Съблюдаването на предвидената процедура е императивно задължение на административните органи с нормотворчески правомощия, насочено към законосъобразното формиране на управленски решения и приемане на правните норми по регулиране на определени обществени отношения по разумен, компетентен и стабилен начин.

Изключение се констатира по отношение на Наредбата за изменение и допълнение,

приета с Решение №99, взето с Протокол №5/15.03.2012г. на ОБС – Пловдив, доколкото се установи, че проектът е публикуван на интернет страницата на община Пловдив [www.plovdiv.bg](http://www.plovdiv.bg) категория Проекти на нормативни актове на 27.08.2014г., в подкрепа на което е приложена и извадка от администраторския панел на сайта – Приложение №1/л.71-72/.

Ето защо и констатираното неспазване на посочените изисквания, съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като засяга формирането на волята на административния орган и се отразява на правилността на приетия от него акт, което само по себе си е самостоятелно основание за отмяна на наредбата в оспорената и част.

На следващо място, настоящият съдебен състав намира, че са налице и твърдените от оспорващия основания за отмяна нормата на чл.15 от Наредбата, като съображенията за това са следните.

Съгласно чл.26 ал.1 ЗНА/в приложимата редакция/, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. А според чл.15 ал.1 от Указ № 883 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.

Според посочената от оспорващия разпоредба на чл.8 т.4 от Закона за интеграция на хората с увреждания/отм., ДВ бр.105 от 18.12.2018г., в сила от 1.01.2019г. – действал към момента на приемане на Наредбата/, 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. А съгласно сега действащата разпоредба на чл.10 ал.1 от Закона за хората с увреждания/Обн., ДВ, бр.105 от 18.12.2018г., в сила от 1.01.2019г./, Агенцията за хората с увреждания е изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика, юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София, като според чл.10 ал.3, т.9 ЗХУ, Агенцията за хората с увреждания: участва при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с правата на хората с увреждания и дава становища по тях.

И най-сетне, в чл.51 ал.3 от Конституцията на Република България е установлен принцип, според който, старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и лицата с физически и психически увреждания, се намират под особена закрила на държавата и обществото. Въз основа на възведеното в КРБ правило, както отмененият ЗИХУ, така и действащият понастоящем ЗХУ, уреждат като основна функция на Агенцията за хората с увреждания - изпълнението на държавната политика за интеграция на хората с увреждания.

В рамките на така установената в закона компетентност, чл.8 т.4 ЗИХУ /отм./ и чл.10 ал.3, т.9 ЗХУ, установяват конкретно правомощие за Агенцията да участва и да дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с правата на хората с увреждания. Несъмнено е, че и двете норми, както на отменения, така и на действащия закон са императивни, което ще рече, че становището на Агенцията по конкретния проект за нормативен акт е задължително, независимо от това, че в действащия понастоящем закон, то не е изрично определено като такова. Това разбиране се основава и на текста на чл.26 ал.1 ЗНА, в който „съгласуваността“ е възведена като принцип в процеса на изработването на проект на нормативен акт.

В този смисъл, националното законодателство е съответно на изискванията на чл.4 §1 б.,а“ от Конвенцията за правата на хората с увреждания /Ратифицирана със закон, приет от 41-ото НС на 26.01.2012г., обн. ДВ, бр.12 от 10.02.2012г./, според който, държавите - страни по конвенцията, следва да приемат необходимите стъпки с оглед гарантиране и признаване на пълноценното упражняване на всички права и основни свободи за хората с увреждания без каквато и да било дискриминация по признак на увреждане. За целта държавите - страни по конвенцията, следва да приемат всички необходими законодателни, административни и други мерки за прилагането на правата,

признати по настоящата конвенция. Изпълнението на държавната политика за интеграция за хората с увреждания има за цел създаване на условия и гаранции за равнопоставеност на хората с увреждания, социална интеграция на хората с увреждания и упражняване на правата им, подкрепа на хората с увреждания и техните семейства. В контекста на това разбиране, невземането на становище от Агенцията за хората с увреждания по проекта за процесната Наредба, следва да бъде квалифицирано като съществено нарушение на административнопроизводствените правила, защото оспорената разпоредба има за адресат хората с увреждания/в този смисъл Решение №3914/26.03. 2021г. по адм. дело №12728/2020 на ВАС/.

Впрочем, в случая не се твърди и не се установява, Община Пловдив или ОБС - Пловдив дори да са уведомили Агенцията за хората с увреждания за намерението си да бъде приета процесната Наредба.

Не би било излишно да се посочи, че съдът е правораздавателен орган и като такъв не е в компетентността му със своите актове да извърши нормотворческа дейност или да задължи когото и да било да изменя правни норми. Съдът притежава контролни функции по законосъобразността на вече издадени нормативни административни актове и те са уредени в Глава десета, раздел III от АПК. В това производство, за разлика от оспорването на индивидуалните и общи административни актове, съдебната инстанция е значително ограничена в контролните си правомощия, които са установени в чл.193 АПК. В този смисъл, с решението си съдът не може да измени или да замести отменени части от акта, нито пък да задължи законодателния орган/в случая Общински съвет - Пловдив/ да извърши определена нормотворческа дейност. Това е и логичното законодателно решение, тъй като обратното би означавало недопустима намеса от страна на съда в работата на законодателната власт, тъй като всяко изменение или допълнение в наредбата представлява нормотворческа дейност, която съгласно чл.2 ЗНА, може да бъде извършвана само от органите, предвидени в Конституцията и в закон.

За пълнота и с оглед наведените от ответника възражения, че в случая следва да намери приложение разпоредбата на чл.192а АПК, е необходимо да се посочи, че оспорващата фондация не твърди несъответствие на ПНА с материален закон от по-висока степен, за да намери приложение въпросната разпоредба, а нарушените административнопроизводствени правила, с оглед неучастие на АХУ при неговото приемане – основание по чл.146 т.3 АПК, поради което и същите са неоснователни.

Предвид изложеното, настоящият състав приема, че Наредбата за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив е приета при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, което е основание за нейната отмяна в оспорената и част, като незаконосъобразна.

#### **По разносите.**

С оглед изхода от спора, Община Пловдив следва да заплати на Фондация „Гринберг“ направените по делото разноски, които се констатираха в размер на 630 лева, съгласно представения списък, от които 10 лева заплатена държавна такса, 20 лева за обнародване в ДВ и 600 лева адвокатско възнаграждение.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспореният му акт.

Ето защо и поради мотивите, изложени по-горе, ПЛОВДИВСКИЯТ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – VII състав:

## **Р Е Ш И**

**ОТМЕНИЯ** разпоредбата на чл.15 от Наредбата за организацията на движението и паркирането на територията на община Пловдив, приета с Решение №14, взето с Протокол №1/19.01.2012г. на Общински съвет - Пловдив, с последни изменения и допълнения с Решение №350, взето с Протокол №19/22.12. 2020г. на Общински съвет – Пловдив, като НЕЗАКОНОСЪБРАЗНА.

**ОСЪЖДА** Община Пловдив да заплати на Фондация „Гринберг“ със седалище и

адрес на управление гр.Пловдив, ул., „Райко Даскалов“ №  
630/шестстотин и тридесет/ лева разноски по делото. сумата от общо

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение, след влизането му в сила, следва да се обнародва от Общински съвет – Пловдив за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и протестираният акт.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.