

РЕШЕНИЕ

№ 133

гр. София, 11.01.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 38 състав,
в публично заседание на 11.11.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Татяна Жилова

при участието на секретаря Елена Георгиева, като разгледа дело номер **7354** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл.145-178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл.91 от Наредбата за организация на движението на територията на Столична община (НОДТСО).

Делото е образувано по жалба на П. Н. Н., с постоянен адрес в [населено място], срещу Заповед №СОА20-РД08-578 от 02.05.2020г., издадена от кмета на Столична община. С оспорената заповед на жалбоподателя се отказва издаване на карта за преференциално паркиране на пътно превозно средство (ППС) на територията на Столична община поради неотговаряне на критериите по чл.91 от НОДТСО.

Заповедта на кмета на СО е обжалвана по административен ред пред областния управител на област С., който я е потвърдил с Решение №АК-01-00019 от 01.07.2020г. Съгласно разпоредбата на чл.98, ал.2, предл. 2-ро АПК, когато горестоящият административен орган отхвърли жалбата или протеста, на оспорване пред съда подлежи първоначалният административен акт. По аргумент от цитираната норма съдът приема, че предмет на съдебния контрол за законосъобразност в настоящото производство е именно Заповед №СОА20-Рд08-578 от 02.05.2020г., издадена от кмета на Столична община, срещу която е и насочена жалбата.

Жалбоподателят П. Н. Н., лично и чрез процесуалния си представител адвокат Ч. В., оспорва заповедта като издадена в противоречие с материалноправните норми и с целта на закона. Жалбоподателят поддържа, че страда от увреждания, които водят до траен дефицит на стоежа, придвижването и

издръжливостта, които не са взети предвид от административния орган, тъй като последният се е съобразил само с основното му заболяване - онкологично по своя характер, което не попада в изброените критерии по чл.91 от НОДТСО. Сочи, че тези увреждания не са вписани в актуалното Експертно решение (ЕР) на ТЕЛК, тъй като съгласно Методиката за прилагане на отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност (ТНР) по чл.63, ал.3 от Наредбата за медицинската експертиза (НМЕ), оценката се определя въз основа на най-тежкото увреждане – в случая онкологичното заболяване, а останалите увреждания не се оценяват. Това обаче не означава, че те не следва да бъдат обсъдени от административния орган с оглед наличието на критериите по чл.91 от НОДТСО. В тази връзка сочи, че въз основа на предходно решение на ТЕЛК, в което са описани и тези увреждания, обуславящи трайния функционален дефицит в стоежа, придвижването и издръжливостта, кметът на СО му е издал карта за преференциално паркиране, чийто срок вече е изтекъл. Твърди, че здравословното му състояние не се е подобрило, напротив то прогресира, като придвижването му е невъзможно без използването на ластичен чорап с втора степен на компресия. Счита също, че дори като лице с 50% трайно намалена работоспособност (ТНР), съгласно актуалното ЕР на ТЕЛК, отговаря на легалното определение за лице с трайно увреждане по смисъла на Закона за хората с увреждания (ЗХУ) и предвид функционалния дефицит в стоежа, придвижването и издръжливостта съответно отговаря на условията за преференциално паркиране на (ППС) в зоните за почасово платено паркиране и паркингите общинска собственост на територията на СО. Излага доводи за несъответствие на разпоредбата на чл.91, т.1, предложение второ от НОДТСО с разпоредба от нормативен акт от по-горна степен – а именно с разпоредбата на §1, т.2 от Допълнителните разпоредби на ЗХУ. Счита, че отказът да бъде издадена карта за преференциално паркиране е в противоречие с разпоредбите и с целта на ЗХУ. Моли съда да отмени обжалваната заповед и да задължи кмета на СО да издаде карта за преференциално паркиране. Претендира разноски.

Ответникът – кметът на Столична община, чрез процесуалния си представител юрисконсулт С. Г.- М., оспорва жалбата като неоснователна. Сочи, че към заявлението за издаване на карта за преференциално паркиране жалбоподателят не е представил други медицински документи освен последното ЕР на ТЕЛК, в което придружаващите заболявания не са отразени - съответно административният орган не е имал знание за тях. Счита, че представените доказателства в съдебното производство не установяват състояние на жалбоподателя, при което той да не може да заема изправено положение на тялото без използването на технически помощни средства и да се придвижва без използването на инвалидна количка, ортопедични апарати, външни протези, патерици или чужда помощ. Сочи, че използването на помощно средство ластичен чорап не попада сред помощните средства, изчерпателно изброени в чл.91, т.1 от НОДТСО, както и в списъка на Приложение №2 към чл.68, ал.1 от Правилника за прилагане на ЗХУ. Ответникът не оспорва, че на жалбоподателя му е била издадена карта за преференциално паркиране, валидна до 01.03.2020г., но твърди, че предходното административно производство е неотнормимо към настоящото. В тази връзка изтъква, че картата за преференциално паркиране е била издадена въз основа на предходно ЕР на ТЕЛК, което е установявало 64% ТНР и в което са описани и оценени и придружаващите заболявания наред с основното бластомно заболяване. Счита, че в правомощията на Столичния общински съвет е да

регламентира преференциалния режим на паркиране като определи точно и изчерпателно кои са правоимащите лица, залагайки в наредбата медицински критерии за преценка на дефицита на лицата в придвижването, издръжливостта и стоежа им, съобразно тежестта на уврежданията и дефицита. Моли съда на отхвърли жалбата като неоснователна. Претендира заплащане на юрисконсултско възнаграждение.

СЪДЪТ при преценка на допустимостта и основателността на жалбата приема следното:

Жалбата е процесуално допустима. Оспорената заповед е индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 АПК, тъй като с нея непосредствено се засяга законен интерес на жалбоподателя, и следователно подлежи на съдебен контрол за законосъобразност по силата на чл.120 от Конституцията на Република България. Жалбата е подадена от активно легитимирано лице – адресат на акта, в преклузивния срок за оспорване, установен в чл.149, ал.3, предл. 1-во във вр. с ал.1 от АПК.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

От приложената към делото административна преписка и събраните доказателства от фактическа страна се установява следното:

От представеното ЕР на ТЕЛК №0957 от 20.03.2017г. се установява, че жалбоподателят страда от следните заболявания: бластомно заболяване при изтекъл 5-годишен срок на наблюдение, без данни за прогресия, което обуславя 50% ТНР; артериална хипертония I стадий без доказани органични увреди, което обуславя 10% ТНР; двустранно плоскостъпие, което обуславя 2x10% ТНР; посттромботичен синдром на лявата подбедрица, което обуславя 20%ТНР; хроничен радикулерен синдром на лявата подбедрица , което обуславя 20% ТНР. По съвкупност ТЕЛК е определила 64% ТНР за срок от три години, съответно до 01.03.2020г.

Със Заповед №СОА17-РД08-1069 от 09.06.2017г. кметът на СО е издал на жалбоподателя карта за преференциално паркиране въз основа на становището на медицинската комисия, назначена от кмета, която е разгледала описаните в ЕР на ТЕЛК №0957 от 20.03.2017г. заболявания.

При преосвидетелстването на жалбоподателя е издадено ЕР на ТЕЛК №0830 от 10.03.2020г., с което е определена ТНР в размер на 50 %, обусловена от бластомното заболяване. ЕР на ТЕЛК е издадено при приложението на т.III от Приложение №2 (редакция ДВ, бр. 64 от 3.08.2018 г., преди отмяната на разпоредбата с Решение № 1632 от 31.01.2020 г. на Върховния административен съд, обнародвано в ДВ, бр. 63 от 17.07.2020 г., в сила от 17.07.2020 г., и преди приемането на новата допълнена разпоредба, обнародвана в ДВ, бр. 79 от 8.09.2020 г., в сила от 8.09.2020 г.), съгласно която оценката на работоспособността се определя въз основа на най-тежкото увреждане – в случая онкологичното заболяване, а останалите увреждания не се оценяват по съвкупност и отпада сумирането на проценти. По тази причина в ЕР на ТЕЛК от 2020г. не са вписани останалите заболявания на жалбоподателя, установени в предходното ЕР.

Настоящото административно производство е започнало по заявление с вх. №[ЕГН]/09.04.2020 г. с което жалбоподателят е сезирал кмета на СО с искане да му бъде издадена карта за преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания в зоните за почасово платено паркиране и паркингите общинска

собственост на територията на СО. Към заявлението жалбоподателят е приложил копия от писмени документи, изчерпателно посочени в т.1 – т.3 и т.5, за удостоверяване на съответствие с изискванията за издаване на карта за преференциално паркиране. Освен ЕР на ТЕЛК №0830 от 10.03.2020г, жалбоподателят не е представил друга медицинска документация, удостоверяваща заболяванията, които не са описани в ЕР. Заявлението на жалбоподателя е било разгледано на 16.04.2020 г. от комисия, назначена от кмета на СО. Констатациите на комисията са отразени в представения с административната преписка Протокол №817/16.04.2020г. След преценка на представеното ЕР на ТЕЛК комисията е обосновала извод, че жалбоподателят не отговаря на изискванията за издаване на карта за преференциално паркиране, установени в чл.91 от Наредбата за организация на движението на територията на СО (НОДТСО).

Производството е приключило с постановяване на оспорваната заповед, с която кметът на СО е отказал на жалбоподателя издаване на карта за преференциално паркиране на ППС превозващи хора с увреждания в зоните за почасово платено паркиране на определените и обозначени за целта места.

Отказът е оспорен от жалбоподателя пред областния управител на област С.. Към жалбата е представена медицинска документация за установяване на заболявания, които не са описани в ЕР на ТЕЛК и на се били взети предвид от медицинската комисия, назначена от кмета на СО. Представени са и доказателства за издадената преди това карта за преференциално паркиране въз основа на същите заболявания. Областният управител е изискал ново становище от комисията въз основа на представените медицински документи – 4 броя епикризи и ЕР на ТЕЛК от 2017г. В Становище изх.№СОА20-ГР94-2361-1 от 08.06.2020г. комисията е обосновала извод, че медицинските документи не установяват промяна в обстоятелствата и не сочат на увреждания, които съгласно критериите по чл.91 от НОДТСО да дават право на преференциално паркиране. Изложените мотиви от комисията са, че представените медицински документи не установяват жалбоподателя да не може да се придвижва самостоятелно или без подтоянното използване на помощни средства. Въз основа на становището на комисията областният управител е отхвърлил жалбата.

Пред съда жалбоподателят представя още един медицински документ, издаден след постановяване на административния акт и сле дрешението на областвия управител – амбулаторен лист №427/31.08.2020г. за преглед от ангиолог в ДКЦ Т., с който се назначава лечение с ластичен чорап. На основание чл.142, ал.2 от АПК съдът приема този документ като относимо и допустиво писмено доказателство, тъй като фактът, установен с него, би могъл да има значение за делото.

В съдебното производство е прието заключение на съдебно-медицинска експертиза, което се цени от съда като добросъвестно, обективно и компетентно. Вещото лице, обсъждайки представените по делото медицински документи и след преглед на жалбоподателя, дава заключение, че придружаващите заболявания, описани в ЕР на ТЕЛК от 2017г., съществуват и към настоящия момент, като посттромботичният синдром освен че персистира , се е и усложнил , като е засегнал и съседните вени. Вещото лице е установило нестабилен моноподаден стоеж на левия долен крайник (накуцване), оток на лявата подбедрица и фиброзно уплътнение по хода на вена сафена парва. Походката е без помощни средства, с накуцване наляво. Активните движения в ставите са незасегнати. Заключениеето на вещото лице е, че клиничната картина на заболяванията обуславя траен дефицит в придвижването и

издръжливостта. В съдебното заседание вещото лице допълва заключението си, като посочва, че ластичният чорап е основното средство, което прави възможно придвижването на жалбоподателя на късо и средно разстояние.

Съдът изслуша свидетеля Т. Н. А., чиито показания приема за лични и непосредствени, последователни, логични и непротиворечащи на останалите събрани доказателства. Свидетелят сочи, че жалбоподателят често изпитва болки при ходене и има нужда да седне. Придвижва се винаги с кола и затова подбира места за срещите си, където има паркинг.

При така установената фактическа обстановка съдът обосновава следните правни изводи, извършвайки проверката по всички основания по чл.146 от АПК:

Правилата, ограниченията и забраните, свързани с организацията на движението на ППС на територията на Столична община са уредени с нарочна Наредба, приета с Решение на Столичния общински съвет (СОС) №332/19.05.2005г. Режимът на преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания, е установен в Раздел III.1. НОДТСО, чл.85 – чл.103 (приет с Решение на СОС №521 по Протокол №48/26.09.2013г.).

Оспореният административен акт е постановен от компетентен административен орган, в рамките на предоставените му правомощия, съгласно чл.44, ал.1 и ал.2 ЗМСМА във вр. с чл.92 НОДТСО.

Актът е в предписаната от закона форма и при издаването му не са допуснати съществени нарушения на административнопроцесуалните правила. Съдът споделя разбирането, че нарушението на административно-производствените правила е съществено само тогава, когато е повлияло или е могло да повлияе върху крайното решение по същество на административния орган. Доколкото предназначението на административнопроизводствените правила е да обезпечи издаването на един законосъобразен по съдържание акт, то до отмяна водят само нарушения, които, ако не бяха допуснати, би могло да се стигне и до друго решение на поставения пред административния орган въпрос.

Административният акт е в съответствие и с действащите към момента на постановяването му материалноправни норми и с целта на закона.

По силата на чл. 99а, ал. 1 от Закона за движение по пътищата (ЗДвП) 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 по образец. От своя страна, разпоредбата на § 6, т. 64 от ЗДвП препраща към ЗХУ относно тълкуване на понятието трайно увреждане, където в § 1, т. 2 (в относимата към датата на издаване на административния акт редакция) е дефинирано, че "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 50 и над 50 на сто.

Доколкото в Закона за движение по пътищата - чл. 99а, не са посочени критерии за определяне на групата хора, които могат да се възползват от преференциално паркиране, то този въпрос е в дискрецията на общинския съвет, който със своя наредба може да определи категориите правоимащи лица.

В чл.91, т.1 – т.5 НОДТСО изчерпателно са посочени условията, алтернативното

наличие на всяко от които е предпоставка за предоставяне на карта за преференциално паркиране:

1) лица, които вследствие на увреждането не могат да се придвижват без използването на инвалидна количка, ортопедични апарати, външни протези, патерици или чужда помощ, т.е. лица, които не са в състояние да заемат изправено положение на тялото без използването на технически помощни средства и имат трайно оформен функционален дефицит на стоежа, придвижването и издръжливостт – с определени повече от 50% ТНР; или

2) лица с III-ти и по-висок функционален клас на сърдечна недостатъчност и с определени над 90% ТНР или вид и степен на увреждане, определени от Д., ТЕЛК и НЕЛК; или

3) лица с белодробни заболявания с втора и по-висока степен на хронична дихателна недостатъчност и определена над 90% ТНР или вид и степен на увреждане, определени от, ТЕЛК и НЕЛК; или

4) лица с пълна двустранна слепота или с определена над 90% ТНР или вид и степен на увреждане, поради зрителни заболявания, определени от, ТЕЛК и НЕЛК; или

5) деца до 16-годишна възраст с други заболявания и с определени от ТЕЛК и НЕЛК вид и степен на увреждане повече от 90%.

Заложените в наредбата критерии стесняват кръга на правоимащите лица, като признават това право не на всички лица с определена ТНР, а само на тези, на чието придвижването е затруднено във висока степен, и на тези, които имат висока степен на ТНР поради сърдечни, дихателни и зрителни увреждания. Единствено за лицата до 16 години, видът на увреждането е без значение, но също се изисква висока степен на увреждане.

Относима към случая е разпоредбата на чл.91, т.1 от НОДТСО, предвид изложените твърдения в жалбата и събраните доказателства по делото. Няма спор по делото, че жалбоподателят не попада в останалите четири категории на правоимащите лица. Спорът е единствено по приложението на т.1 във връзка със заболяванията на опорно-двигателния апарат и на съдовата система. Разпоредбата не съдържа ограничения по отношения характера на заболяването – то може да бъде не само ортопедично, но и неврологично, ендокринологично, онкологично, съдово или всякакво друго заболяване. Законодателят поставя акцента върху увреждането като резултат от заболяването – то трябва да води до невъзможност лицето да се придвижва без използването на помощните средства, които са изчерпателно изброени в разпоредбата. Разпоредбата съдържа автентично тълкуване на волята на законодателя какво се разбира под необходимост да се използват помощни средства – лицата да не са в състояние да заемат изправено положение на тялото без използването на технически помощни средства и да имат трайно оформен функционален дефицит на стоежа, придвижването и издръжливостта. Двете предпоставки са кумулативни. В случая се установи, че жалбоподателят има дефицит само по отношение на придвижването и издръжливостта, изразяващ се в накуцване наляво, бърза умора и носене на ластичен чорап. Безспорно е обаче, че жалбоподателят е в състояние да заеме изправено положение на тялото без помощни средства – следователно една от двете кумулативни предпоставки за правото на преференциално паркиране липсва.

Наведеният от жалбоподателя довод, че изискването за повече от 50% ТНР противореч на ЗХУ по принцип е правилен. Разпоредбата на §1, т.2 от ДР на ЗХУ определя като хора с трайни увреждания лицата, на които е определена ТНР 50% или повече от 50%. В тази част разпоредбата на чл.91, т.1 от НОДТСО противоречи на §1, т.2 от ЗХУ и на основание чл.15, ал.3 от Закона за нормативните актове следва да се приложи разпоредбата от ЗХУ като нормативен акт от по-висока степен. Жалбоподателят отговаря на изискванията за лице с трайно увреждане по смисъла на §1, т.2 от ДР на ЗХУ, но в случая това не е достатъчно, за да обоснове правото му на преференциално паркиране. Тъй като не се установи жалбоподателят да има дефицит по отношение на стоежа, а само по отношение на придвижването и издръжливостта, той попада частично в обхвата на дефиницията по §1, т.16 от ДР на ЗХУ, съгласно която "лица със затруднения в придвижването" са лица, които имат трайно оформен дефицит на стоежа, придвижването и издръжливостта. Както се каза вече по-горе, правото на преференциално паркиране се признава не на всички лица с трайни увреждания, които имат затруднения в придвижването. Една от целите на ЗХУ е да се компенсират дефицитите на хората с уврежданията. В случая следва да се компенсират дефицитите, свързани със самостоятелното придвижване. Паркирането е част от придвижването, затова и ЗДВП предвижда създаването на преференциален режим на паркиране. Но правото на преференциално паркиране не е всеобхватно и приложимо по отношение на всички лица с трайни увреждания, които имат в някаква степен затруднения в придвижването, а трябва да бъде съобразено с техните индивидуални потребности. Местата за паркиране на хора с увреждания се отличават от останалите места с възможността си за най-добър достъп и разположение в непосредствена близост до входа на съответната сграда. Лицата, които могат да се придвижват на собствен ход от паркирания автомобил до местоназначението, не се нуждаят от преференции, тъй като са в състояние да използват всички останали места за паркиране, които обичайно са в съседство или в близост до местата за преференциално паркиране. В този смисъл поставените изисквания в НОДТСО не нарушават чл. 2 от ЗХУ, тъй като не накърняват пълноценното и равноправно упражняване на правата, социалното приобщаване и достойнството на хората с по-леки затруднения в придвижването. Нормите на чл. 91 от НОДТСО не могат да се тълкуват разширително. Определените в тях критерии са обективни и се установяват въз основа на медицинска документация. От събраните писмени и гласни доказателства, както и от приетата експертиза, се установява безспорно, че жалбоподателят няма проблеми със самостоятелното придвижване на собствен ход, но се изморява по-бързо поради накуцването наляво, съдовото заболяване и отичането на подбедрицата – следователно при него нуждата от преференциално паркиране не е обоснована и той може да ползва което и да е от останалите места в зоните за почасово платено паркиране и паркингите общинска собственост на територията на СО.

Навените доводи във връзка с предходното издаване на карта за преференциално паркиране са неоснователни. В настоящото производство съдът не може да осъществява косвен контрол върху друг административен

акт, който освен това е влязъл в сила и е стабилен. Следва обаче да се отбележи, че още тогава не са били налице предпоставките за възникване на право на преференциално паркиране по чл.91, т.1 от НОДТСО, а решението на комисията, разгледала ЕР на ТЕЛК, не съдържа мотиви. Наредбата не допуска възможност за автоматично подновяване на веднъж издадена карта за преференциално паркиране. Ето защо в настоящото производство административният орган на самостоятелно основание преценява наличието на предпоставките за възникване на правото без да е обвързан от предходното си решение, от което жалбоподателят не може да черпи аргументи. Принципът за последователност и предвидимост в действията и практиката на административния орган, прогласен в чл.13 от АПК, не може да се тълкува по начин, който да пречат възможността на органа да вземе последващо правилно и законосъобразно решение.

По изложените съображения оспореният административен акт е законосъобразен и жалбата срещу него следва да бъде отхвърлена.

По разноските:

При този изход на спора право на присъждане на разноски възниква за ответника, съгласно чл.143, ал.4 от АПК. На основание чл.24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, приложим във връзка с чл.37 от Закона за правната помощ, във връзка с чл.78, ал.8 от Гражданския процесуален кодекс и във връзка с чл.144 от АПК, на Столична община следва да се присъдят разноски в размер на 100 лева.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал.2 от АПК, Административен съд София-град, II отделение, 38 – и състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на П. Н. Н., с постоянен адрес в [населено място], срещу Заповед №СОА20-РД08-578 от 02.05.2020г., издадена от кмета на Столична община.

ОСЪЖДА П. Н. Н., с ЕГН [ЕГН], да заплати на Столична община разноски в размер на 100 (сто) лева.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд, подадена чрез Административен съд София – град в 14- дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ:

СЪДИЯ: