

РЕШЕНИЕ

№ 284

гр. София, 11.01.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, V ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 14.12.2012 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Румяна Лилова

ЧЛЕНОВЕ: Мария Ситнилка
Миглена Недева

при участието на секретаря Камелия Миладинова и при участието на
прокурора Явор Димитров, като разглежда дело номер **3240** по описа за **2011**
година докладвано от съдия Миглена Недева, и за да се произнесе взе
предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 – чл. 196 от Административно - процесуалния
кодекс (АПК).

Образувано е по жалби на С. Г. А. и на Г. К. Г. срещу разпоредбата на чл.51, ал.5 и
Приложение № 11 към този член от Наредбата за организацията на движението на
територията на Столична Община, приета Решение № 419, протокол № 70, точка 31 от
22.07.2010 г. на Столичен общински съвет, наричана по-нататък за краткост
„Наредбата”.

В жалбите са изложени съображения за незаконосъобразност на приетите в
Приложение № 11 критерии за право на издаване на карти за паркиране на
територията на общината само на хора с определен вид увреждания поради
противоречие с нормативни актове от по-висока степен, а именно Закона за
интеграция на хората с увреждания и на Закона за защита от дискриминация. Излагат
се съображения за това, че в противоречие с чл.5, ал.3 от Закона за интеграцията на
хората с увреждания органите на местно самоуправление са приели нормативен текст,
свързан с интеграцията само на някои хора с увреждания, както и че е налице
дискриминация на основание „увреждане” като е допуснато по-неблагоприятно
третиране на лица на посочения признак спрямо други лица при сравними и сходни

обстоятелства. Твърди се необоснованост, както и процесуални нарушения поради несъгласуване на проекта със заинтересуваните институции.

Ответникът, чрез процесуален представител, излага съображения за недопустимост на производството на основание чл.187, ал.2 от АПК и алтернативно неоснователност на жалбите. Излагат се съображения за това, че карти за преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания, в откритите паркинг – зони с режим на кратковременно паркиране и на паркингите общинска собственост на територията на общината не е изначално право на всички хора с увреждания, а от тях се ползва само определена група лица, чието състояние и степен на увреждане се нуждае от това.

Представителят на Софийска градска прокуратура счита жалбите за основателни.

След съобщаване на оспорването по реда на чл. 181 от АПК и до началото на устните състезания по делото не са налице присъединили се към оспорването или встъпили като страна наред с административния орган лица.

Жалбите са ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМИ.

Предмет на оспорване по настоящото дело е разпоредбата на чл.51, ал.5 и Приложение № 11 от Наредбата за организацията на движението на територията на Столична Община на Столичния общински съвет, приета с Решение № 419, протокол № 70, точка 31 от 22.07.2010 г.

Става въпрос за подзаконов нормативен акт, чието оспорване пред съд е регламентирано в Дял трети, Раздел III, чл. 185 – чл. 194 от АПК. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК упражняването на това процесуално право не е обвързано с преклузивен срок.

Жалбоподателите обосновават наличието на правен интерес по смисъла на чл. 186, ал. 1 от АПК за настоящото оспорване като лица с увреждания в периода на действие на оспорената разпоредба, в който не са получили карти за безплатно паркиране с представени експертни решения на лекарски комисии, както следва – за жалбоподателя С. Г. А. – Експертно решение № 1515 от заседание № 169 от 27.10.2009 г. на ТЕЛК за общи заболявания с онкологична насоченост към [фирма] и за жалбоподателя Г. К. Г. – Експертно решение № 2285 от заседание № 172 от 25.10.2010 г. на ТЕЛК за общи заболявания при ВМБАЛ - С..

Въпросът за допустимостта на жалбите по отношение на оспорената в настоящото съдебно производство разпоредба на чл.51, ал.5 и Приложение № 11 към този член от Наредбата за организацията на движението на територията на Столична Община, приета с Решение № 419, протокол № 70, точка 31 от 22.07.2010 г. на Столичен общински съвет, е решен със задължително за настоящия съд Определение № 7831 / 04.06.2012 г. по а.д. № 5534 / 2012г. на Върховния административен съд, независимо от отмяната на разпоредбите на чл.51, ал.5 и Приложение № 11 от Наредбата, приети с Решение № 332 по Протокол № 48 от 19.05.2005 г. на Столичен общински съвет, с решение по а.д. № 3170 / 2009 г. на Административен съд София – град, потвърдено с решение по а.д. № 2813 / 2010 г. на Върховен административен съд, както и независимо от изменението в разпоредбата с Решение № 148 по Протокол № 12 от 22.03.2012 г.

Административен съд София – град, в настоящия му тричленен състав, като прецени събраните по делото доказателства в тяхната съвкупност и като обсъди доводите и възраженията на страните, намира жалбите за ОСНОВАТЕЛНИ.

Текстът на спорната разпоредба на чл.51, ал.5 от Наредбата за организацията на движението на територията на Столична Община, приета Решение № 419, протокол №

70, точка 31 от 22.07.2010 г. на Столичен общински съвет, гласи: „Критериите за определяне на правоимащи лица при издаване на карти за преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания в откритите паркинг-зони с режим на кратковременно платено паркиране "С. зона" и паркингите общинска собственост на територията на Столична община са указани в "Приложение № 11" - неразделна част от настоящата наредба.” В Приложение № 11 към чл. 51, ал. 5 от Наредбата са указани конкретно Критерии за определяне на правоимащи лица при издаване на карта за преференциално паркиране в „С. зона” и паркингите общинска собственост на територията на Столична община и това са: „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 строежа, придвижването и издръжливостта. Определеният процент на трайно намалена работоспособност на тези лица (респ. ограничена възможност за социална адаптация при децата), следва да е над 50 % (петдесет процента); Към горната група се приравняват и лицата с определен процент на трайно намалена работоспособност (респ. ограничена възможност за социална адаптация при децата) от над 90 % (деветдесет процента), поради сърдечни и белодробни заболявания; 2. Лица с пълна двустранна слепота, а също и лица с определен процент на трайно намалена работоспособност (респ. ограничена възможност за социална адаптация при децата) от над 90 %, поради зрителни заболявания (увреждания)”.

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 оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорената нормативна разпоредба на всички основания по чл. 146 от АПК. Следва да бъдат преценени наличието на компетентност у органа, приел подзаконовия нормативен акт, спазването на формата, процедурата по приемането ѝ, съобразяването ѝ с нормативните актове от по-висока степен.

Общинските съвети като органи на местното самоуправление на територията на съответната община решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл. 76, ал. 3 от АПК общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. 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. 21, ал. 2 от ЗМСМА общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

Следователно общинските съвети, като органи на местно самоуправление, са разполагали с компетентност да уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения от местно значение и доколкото тези въпроси не са от изключителна компетентност на други органи. Поради това следва да се разгледа дали е компетентност на общинските съвети да регламентират специфичен режим на паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания.

Съгласно чл. 5, ал. 3 от ЗИХУ, държавните органи и органите на местното

самоуправление съобразно своите правомощия приемат нормативни актове, стратегии, програми, стандарти и други документи, свързани с интеграцията на хората с увреждания. Съгласно нормата на чл. 38 от ЗИХУ общините в рамките на предоставената им компетентност най-общо казано осигуряват условия за достъпност на хората с увреждания до местата за обществено ползване.

Законът за устройство на територията, в чл.169, ал.2 и съответната Наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството по приложението му, поставят изисквания за създаване и поддържане на достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания, в частност поддържане определен брой достъпни места за паркиране на автомобили на хора с увреждания пред сгради за обществено обслужване и жилищни сгради (Наредба № 4 от 1.07.2009 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите в съответствие с изискванията за достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания).

Именно в изпълнение на тези нормативни ангажменти следва осигуряване на територията на общините на определен брой места за паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания.

Действително, съгласно чл.34, т.3 от ЗИХУ Министерството на транспорта създава условия за достъп на хората с увреждания до транспортни услуги, като разработва нормативни актове и стандарти за осигуряване на специални условия за движение, спиране, паркиране и престой на пътни превозни средства, управлявани от хора с увреждания или превозващи хора с увреждания. Следователно ангажиментът на посоченото ведомство е разработването на специални нормативни актове и стандарти за посочените обществени отношения (така както в изпълнение на ангажимента по чл.33 от ЗИХУ Министерство на регионалното развитие и благоустройството е приело споменатите по горе нормативни регламентации по изискванията за достъпна среда на населението, включително за хората с увреждания). В случая обаче не може да се приеме, че раздел 3.1 „Режим на преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания” на Наредбата, представлява такава специална нормативна уредба или стандарт в горния смисъл, че да се приеме, че общинския съвет с него изземва специалната компетентност на Министерство на транспорта. Режимът е нормативна регламентация на обществени отношения с местно значение за осигуряване на достъп на хората с увреждания до градската среда на територията на Столична община - обезпечава реално осигуряване на места за паркиране за хора с увреждания. В случая местата за паркиране са общинска собственост, част от общинските пътища/улици и съответно съгласно чл. 23 във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за пътищата, същите се управляват от кмета на съответната община по наредба, приета от общинския съвет. Именно в изпълнение на нормите на Закона за интеграция на хора с увреждания в Наредбата е създаден наред с другите раздели, уреждащи паркирането на територията на Столична община, и раздел "Режим на преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания" (В този смисъл изрично са мотивите на Решение № 15599/17.12.2009г. на Върховния административен съд на Р. Б. – Първо А отделение, постановено по адм.дело № 6988/2009г. с предмет оспорване на друг раздел на същата Наредба).

При изложените аргументи, съдът приема наличието на компетентност на съответния общински съвет като право и задължение по силата на специалния закон да създаде условия за достъпност на градската среда на територията на общината за хората с увреждания, в това число и като осигури специфичен режим на паркиране на

превозващите ги ППС, с оглед което и приема, че не е налице основание за обявяване на нищожност на акта съгласно чл.146, т.1, вр.чл.196 от АПК.

Като форма, структура и обозначение на съдържанието, Наредбата отговаря на действалите към момента на приемането ѝ изисквания на ЗНА и Указа за неговото прилагане, с оглед на което не са налице основания за отмяна / обявяване на нищожност и на основание чл.146, т.2, вр.чл.196 от АПК.

Съдът счита, че при приемането на оспорените текстове на Наредбата – чл.51, ал.5 и Приложение № 11 към него с Решение № 419, протокол № 70, точка 31 от 22.07.2010 г. на Столичен общински съвет не са налице съществени по смисъла на чл.146, т.3, вр.чл.196 от АПК нарушения на административно – производствените правила, които да обосноват отмяната им.

Предвид отмяна на разпоредбите със същото съдържание, приети с Решение № 332 по Протокол № 48 от 19.05.2005 г. на Столичен общински съвет, с решение по ад. № 3170 / 2009 г. на Административен съд София – град, потвърдено с решение по ад. № 2813 / 2010 г. на Върховен административен поради липсата на задължително становище от Агенцията за хора с увреждания, в изпълнение на специалната разпоредба на чл.8, т.4 от Закона за интеграция на хората с увреждания, съгласно която агенцията „участва и дава задължително становище при изготвянето на проекти на нормативни актове, свързани с хората с увреждания”, преди приемане на оспорените текстове с процесното решение е изисквано и получено такова с вх. № 9301-233/2 от 08.07.2010 г., подписано от изпълнителния директор М. К., в което изразява „позитивното си становище в подкрепа за приемането на така предложените текстове на чл.51, ал.5, Приложение № 11 от НОДТСО”.

Въпреки горното, настоящия състав счита, че е налице материална незаконосъобразност на оспорените текстове поради несъобразяване с нормативните актове от по-висока степен, предвид което е налице основание за тяхната отмяна, въз основа на следните аргументи:

От анализа на създадения режим за паркиране на ППС се установява, че на територията на Столична община в паркингите общинска собственост и в откритите паркинг - зони публична общинска собственост с въведен режим на кратковременно платено паркиране, като се осигуряват определен брой фиксирани и обозначени места за преференциално паркиране на ППС, превозващи хора с увреждания. За да могат да ползват тези места обаче хората с увреждания следва да разполагат с карти, легитимиращи и удостоверяващи правото им на преференциално паркиране. Тези карти се издават не на всички хора с увреждания, а само на такива, които отговарят на критериите, заложи в спорната разпоредба, указани в Приложение № 11.

Независимо от формата, под която се осигурява достъпът до тези места и дали това право е наречено в нормативния акт „преференция”, който термин всъщност няма легално определение за целите на тази Наредба, регламентацията, органичаваща достъпа до местата за т.нар. преференциално паркиране на необхванатите от посочените критерии хора с увреждания, е в противоречие на законовата разпоредба, която изисква равнопоставеност на хората с увреждания, въвежда ограничение на правото на равно третиране, което освен всичко друго е и конституционно право, провъзгласено в чл. 6 от Конституцията.

Недопустимо е конституционният и законов принцип да се нарушава с разпоредба на подзаконов нормативен акт. Една от формите, чрез които се осъществява интеграцията на хората с увреждания и чрез която те придобиват реална възможност

да упражняват правата си е задължението на държавата, в т.ч. и на местните органи на самоуправление, да изграждат и поддържат достъпна жизнена и архитектурна среда, елемент от която е и възможността за паркиране. Законово гарантираното право на преференциално паркиране на определените от общината места за паркиране на хората с увреждания цели да избегне поставянето им в по-неблагоприятно положение спрямо лицата, които са без увреждане и които ползват общински места за паркиране. Възприетото с чл. 51, ал. 5 от Наредбата правило за разрешаване само на определена категория хора с увреждания да могат да упражнят законовото си право на достъпна жизнена среда представлява по отношение на останалите лица с увреждане, в това число и по отношение на жалбоподателите, нарушение на чл. 2, т. 1 и 2, чл. 4, т. 4, чл. 32-38 от ЗИХУ.

Разпоредбите и целите на ЗИХУ провъзгласяват задължението и на местните органи на управление да осигурят равнопоставеност на хората с увреждания, социална интеграция и условия за достъпна живнена и архутектурна среда. Според нормата на чл. 38 от ЗИХУ общините в рамките на предоставената им компетентност най-общо казано осигуряват условия за достъпност на хората с увреждания до местата за обществено ползване.

Правото на достъпна градска среда, съдът счита, че е признато на всички хора с увреждания, независимо от степента им на увреждане. Съгласно чл. 2 от ЗИХУ законът има за цел създаване на условия и гаранции за: 1. равнопоставеност на хората с увреждания; 2. социална интеграция на хората с увреждания и упражняване на правата им; 3. подкрепа на хората с увреждания и техните семейства; 4. интегриране на хората с увреждания в работна среда. Всяка подзаконова нормативна разпоредба, издадена по приложение на принципи и цели на този закон, също следва да регулира специфичните правоотношения в рамките на целите на закона, като в противен случай му противоречи. След като основните цели на закона намират правна опора в чл. 2 в глава първа "Общи положения" на ЗИХУ и равнопоставеността на хората с увреждания е една от тези цели, същата цел следва да залегне и да бъде съобразена във всяка подзаконова разпоредба, касаеща осигуряване на права на хора с увреждания. Недопустимо е този принцип на закона да бъде нарушаван с въвеждане на ограничения с нормативен акт от по-нисък ранг.

В случая, спорните критерии водят до ограничено упражняване на конституираното право на хората с увреждания на достъпна градска среда, включително чрез места за паркиране, осигурени от общината чрез разглеждания режим. Именно ограничаване е определянето на едни групи хора с увреждания като правоимащи лица и изключване на останалите от ползване на гарантираните им със закон условия за достъпна градска среда чрез съответните места за паркиране.

Следва да се отбележи, че дори и да се приеме обратното становище, от административната преписка по никакъв начин не е ясно въз основа на какви показатели са определени правоимащите групи лица и поради какви причини са изключени други, съглед на което решението най-малкото, е необосновано. Що се отнася до довода на ответника, че чрез разпоредбата се гарантирали привилегии най-затруднените лица да бъдат облекчени при ползване на ППС в столицата, както бе споменато по-горе не е ясно дали критериите обхващат наистина всички „най-затруднени“, не е ясно и на каква база и принципи са изготвени тези критерии.

Видно от критериите в Приложение 11 в очертаните групи не са включени лица с определен процент на трайно намалена работоспособност/респ. с възможност за

социална адаптация при децата, например поради психични, бъбречни, онкологични и т.н., в резултат на които, според твърденията на жалбоподателите в настоящото производство също може да се достига до затруднения в придвижването, поради настъпването на много бърза умора или други медицински показатели, а са включени такива поради сърдечни и белодробни заболявания, които са приравнени на труднопридвижващите се лица, посочени в началото. Възниква въпроса доколко обосновани, мотивирани и обхващащи наистина всички „по-тежки“ увреждания са тези критерии.

Отделно от горното, съдът приема, че това ограничение обективно представлява и дискриминация по смисъла на чл. 4 от Закона за защита от дискриминация спрямо изключените според критериите хора с увреждания именно по признак „увреждане“.

Към списъка с критериите се включват лица с определени увреждания, съответно се изключват други, без анализ за това дали на се налице сравними и сходни обстоятелства. Дори да се приеме, че става въпрос само за непряка дискриминация, т.е. чрез привидно неутрална разпоредба, то това е направено, без да са представени доказателства, че неравното третиране е обективно оправдано с оглед на законова цел и че средствата за постигане на тази законова цел са подходящи и необходими. Задължението за равно третиране, както бе посочено, е конституционно и законово изискване и несъобразяването на подзаконова норма с него прави същата материално незаконосъобразна. Нарушението е на норма, прогласяваща принцип в правото – принципа на равно третиране, задължителна за всички субекти под юрисдикцията на държавата, в т.ч. и за органа на изпълнителната власт в общината.

Въз основа на гореизложеното, настоящият състав приема, че оспорените текстове са материално незаконосъобразни, поради противоречие с норми от по висок ранг – чл.6 от Конституцията, с чл.2, т. 1 и 2, чл. 4, т. 4 и целия раздел IV „Създаване на условия за достъпна жизнена и архитектурна среда“, както и на чл.4 от Закона за защита от дискриминация.

По този начин е нарушено императивното изискване на чл. 15, ал. 1 от ЗНА, съгласно което нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен, както и специалната за актовете на общинските съвети норма на чл.8 от ЗНА, указваща съобразяването им с нормативните актове от по-висока степен, предвид което се установява незаконосъобразност, основание за отмяна по чл.146, т.4, вр.чл.196 от АПК. / В този смисъл са и Решение по а.д. № 3170 / 2009 г., състав на Административен съд София – град, както и Решение № 16131 от 08.12.2011 г. по а.д. № 14828 / 2010 г. на ВАС, състав на седмо отделение./

За пълнота следва да се отбележи, че в решение по а.д. № 2813 / 2010 г. на ВАС, състав на първо отделение е застъпено противоположно становище относно материалната законосъобразност на чл.51, ал.5 и Приложение № 11 от Наредбата, но съдържащите се в мотивите му фактически констатации и правни изводи не се ползват със сила на присъдено нещо и не са задължителни за страните и за съда.

По тези съображения жалбите се явяват основателни, поради което на основание чл. 193, ал. 1, предл. 4 от АПК, Административен съд София - град, V-ти тричленен състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразна разпоредбата на чл.51, ал.5, включително Приложение № 11 към чл.51, ал.5 от Наредбата за организацията на движението на територията на Столична Община, приета Решение № 419, протокол № 70, точка 31 от 22.07.2010 г. на Столичен общински съвет, по жалби на С. Г. А. и на Г. К. Г..

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от съдебния акт на страните.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.