

ДИСКРИМИНАЦИЯ ОТ РАЗПОРЕДБИ НА ПОДЗАКОНОВ НОРМАТИВЕН АКТ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

д-р Ваня Вълкадинова

Зачитането, защитата и прилагането на човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт е задължение на местните власти, вменено им със Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия през октомври 2007 г. Законът за защита от дискриминация също въвежда задължения за органите на местно самоуправление да предприемат мерки за постигане на целите, определени в чл. 2 ЗЗДискр. Но дали при упражняване на основните си правомощията по общо управление на общината, общинските съвети гарантират равенството при упражняването на правата и свободите от всички? Този въпрос има своето основание напоследък в нормотворческата дейност на общинските съвети при уреждане на въпроси от местно значение.

Съгласно чл. 8 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 случаите на чл. 8 ЗНА липсва изрична законова делегация за издаване на подзаконов нормативен акт, а преценката за необходимостта от правно регулиране е предоставена на общинския съвет. Той е самостоятелен не само в съдържанието на конкретния акт, но и в решението за регламентиране с наредба на въпроси от местно значение. Но, макар и подлагачи на първична правна регламентация съответния кръг обществени отношения, наредбите по чл. 8 ЗНА не са нормативни актове със силата на закон. Те са подзаконови нормативни актове и следва да са съобразени с Конституцията и законите, съдържащи принципите на правната уредба и общата рамка на правна регламентация. Характеристиката на подзаконовост произтича от принципното положение, че местното самоуправление следва да се осъществява в рамките на закона.

Пример за подобно законодателно решение, очертаващо общата рамка на правна регламентация, в която общинският съвет може да регламентира режима на краткотрайното платено паркиране на улици, площади и паркинги - общинска собственост, в т.ч. времетраенето на паркирането, начините на заплащане и обхванатите от режима участъци от улици, паркинги, гаражи, междублокови пространства и свободни общински площи, е разпоредбата на чл. 99, ал. 1 от ЗдДВП. По силата на чл. 99, ал. 1 от същия закон, в населените места собственикът или администрацията, управляваща пътя може да определи райони, пътища

или части от пътища за зони за кратковременно паркиране в определени часове на денонощието, включително да въвежда такса за платено паркиране и да определя нейния размер - чл. 99, ал. 3 ЗДвП. С разпоредбите на чл. 99, ал. 1 и ал. 3 ЗДвП законодателят е възложил на общинските съвети компетентността да регламентират, включително с подзаконов нормативен акт – чл. 22, ал. 2 ЗМСМА, чл. 8 ЗНА, зоните за кратковременно паркиране в населените места и да въведат такса за паркиране. Това право на общинския съвет е израз на реалната способност на местните власти да осъществяват самостоятелно управление в рамките на териториалните общности,¹ но то не е абсолютно. “Автономната” характеристика на органите на местно самоуправление има относителен характер, тъй като във всички случаи тези органи са обвързани от законовите разпоредби. Обвързани са и от разпоредбите на Закона за защита от дискриминация, като противоречието на подзаконов нормативни актове на общинските съвети със забраните на закона са квалифицирани от съдебната практика като основание за отмяната им.² Това е оправдано, след като зачитането, защитата и прилагането на човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт е задължение на местните власти, вменено им със Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия през октомври 2007 г., както и със ЗЗДискр, въвеждащ задължения за органите на местно самоуправление да предприемат мерки за постигане на целите, определени в чл. 2. В търсене на пример за нарушение на това им задължение да разгледаме Наредбата за опазване на общинската собственост и обществения ред, приета от Общински съвет Благоевград (НООСОР) при въвеждане на режим за платено паркиране. Дали съдържа дискриминиращи разпоредби? Да погледнем разпоредбите на чл. 19а, ал. 4 НООСОР, въвеждаща такса за паркирането на автомобили в “Синя зона”, и на чл. 19а, ал. 15 НООСОР, създаваща привилегия за паркиране на автомобили в “Синя зона” без предварително заплащане на такса за собствениците на ППС, живущи по постоянен адрес на улици или площади с въведен режим за кратковременно платено паркиране “Синя зона”.

Според Конституционния съд юридическото равенство представлява равнопоставеност на всички граждани пред закона (позитивно право) и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт.³ “Към едни и същи лица, равни от правна гледна

¹ Чл. 3, ал. 1 от Европейската харта за местното самоуправление.

² Решение № 16131/08.12.2011 г. по адм.д. № 14828/2010 г. на Върховен административен съд на Република България; Решение № 9615/26.06.2013 г. по адм. д. № 3128/2013 г. на Върховен административен съд на Република България.

³ Решение № 14/1992 г. на КС по к.д. № 14/1992 г. (Обн., ДВ, бр.93/1992 г.)

точка на действащото право, с оглед целите на правното регулиране законът се обръща еднакво.”⁴

Конституционният принцип на равенство пред закона се проявява в две насоки: забрана за произволно неравнопоставяне и задължение за равно третиране. Първата забранява третиране в отклонение от установените обективни критерии, а втората - не допуска въвеждането на ограничения в правата на гражданите, нито създаване на привилегии, основани на изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2, изр. 2 от Конституцията на Република България признаци, включващи пол, раса, религия, лично и обществено положение и др.⁵

Включените в режима “Синя зона” улици са публична общинска собственост (чл. 8, ал. 3 ЗП), която общината, чрез общинския съвет (чл. 21, ал. 1, т. 8 ЗМСМА), следва да използва в интерес на териториалната общност – чл. 140 от Конституцията на Република България. Конституционно защитеният интерес на Общността налага, като гаранция за законосъобразност при упражняване правомощието на общинския съвет по чл. 99 ЗДвП, съветът да не допуска ограничения на правата или привилегии, основани на някои от признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗД. Освобождаването от заплащане на такса за паркиране в “Синя зона” в зависимост от наличието на постоянен адрес на улици и площи с въведен режим за кратковременно платено паркиране “Синя зона” (чл. 19а, ал. 15 НООСОР на Общински съвет – Благоевград) следва да се разглежда като дискриминация. Подобна регламентация няма обективно оправдание с оглед на законова цел. Не е и необходимо за постигане на посочените в самата Наредба за опазване на общинската собственост и обществения ред на Общински съвет – Благоевград цели – опазването на общинската собственост и охраната на обществения ред, за една и съща по вид, качество и обем услуга – паркиране на улици и площи в режим на “Синя зона” на територията на общината, да бъдат въведени такси за платено паркиране за едни и привилегия за безплатно паркиране за други от адресатите на нейните разпоредби (чл. 1, ал. 2 НООСОР), в зависимост от териториалната връзка на лицето със съответния адрес. Собствениците на ППС, живущи по постоянен адрес на улици и площи с въведен режим за кратковременно платено паркиране “Синя зона” нямат законово гарантирано право на преференциално паркиране на тези улици и площи, респективно и общинският съвет няма задължение да обезпечи упражняването му чрез поставянето им в по-благоприятно положение посредством правото на

⁴ Решение № 2 на КС от 22.02.2007 г. по к.д. № 12/2006 г. (Обн., ДВ, бр. 20 от 6 март 2007 г.).

⁵ Решение № 1 на КС от 27.01. 2005 г. по к.д. № 8/ 2004 г. (Обн., ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2005 г.).

безплатно паркиране по чл. 19а, ал. 15 НООСОР на Общински съвет – Благоевград. Всъщност с гласуваните от Общински съвет – Благоевград текстове на чл. 19а, ал. 4 и ал. 15 НООСОР, правото на ползване на публичната общинска собственост на някои от адресатите ѝ е ограничено, а за други е създадена привилегия само и единствено поради териториалната им връзка с адрес на улици и площади в обхвата на зоните за платено паркиране. Различното третиране не попада в изключенията от принципа за равно третиране по чл. 7, ал. 1 ЗЗД. Въведеният с НООСОР на Общински съвет – Благоевград критерий постоянен адрес на улици и площади с режим за кратковременно платено паркиране “Синя зона” (чл. 19а, ал. 15) няма връзка със заявената цел на НООСОР по чл. 1, ал. 1 и с целта на закона – чл. 1, ал. 2 ЗДВП (да се опазват животът и здравето на участниците в движението по пътищата, да се улеснява тяхното придвижване, да се опазват имуществото на юридическите и физическите лица, както и околната среда от замърсяването от моторните превозни средства), нито е обосновано да се твърди, че тази цел не може да бъде постигната по друг начин. В този смисъл различното отношение на общинския съвет, изразено чрез разпоредбите на чл. 19а, ал. 3 и ал. 15, които въвеждат разделение в нарушение на задължението имотите - общинска собственост да се управляват в интерес на цялото население на общината, без да се създават привилегии в полза на едни лица и задължения за останалите, е форма на дискриминация при упражняване правото на ползване на публичната общинска собственост по признак “лично и обществено положение”, част от което е постоянният адрес.