

РЕШЕНИЕ

№ 27

гр. Силистра, 11 април 2019 година
В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд гр. Силистра, в публично заседание на двадесет и седми март през две хиляди и деветнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маргарита Славова

ЧЛЕНОВЕ: 1. Валери Раданов

2. Елена Чернева

с участието на секретаря Антония Стоянова, сложи за разглеждане докладваното от съдия Чернева адм. д. № 1 по описа на съда за 2019 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/. Образувано е по протест от прокурора в Окръжна прокуратура гр. Силистра Стефка Ганчева срещу Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища, приета с Решение № 208 по Прокотол № 17 / 15. 11. 2005 г., изменена и допълнена с Решение № 421 по Протокол № 30 / 30. 04. 2010 г. на Общински съвет – Дулово.

В хипотезата на чл.185 ал. 2 АПК, прокурорът е атакувал цялата Наредба, позовавайки се на допуснати нарушения на административнопроизводствените правила при приемането ѝ и по-конкретно на нарушения на чл. 2а ЗНА (в ред. ДВ бр.55 / 2003 г.) и чл. 14 и чл. 15 от УКАЗ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове в редакцията към ДВ бр. 57 от 22. 07. 1980 г. – липса на мотиви към законопроекта и неосигуряване на възможност за предварителното му обсъждане и вземане на становище от заинтересуваните органи, лица и организации. Освен допуснатите процесуални нарушения прокурорът посочва, че отделни разпоредби от Наредбата противоречат на нормативни актове от по-висока степен. В тази връзка посочва, че чл. 20, ал. 1, т. 1 от Наредбата, в частта относно срока от 6 месеца, предвидени като период на неизпълнение на задълженията на наемателя по договор за наем на общинско жилище, който е основание за прекратяване на договора, противоречи на чл. 46, ал. 1, т. 1 от ЗОС, предвиждащ 3-месечен срок, а чл. 29, ал. 3 от Наредбата относно лицата, които могат да се настаняват в резервни жилища, противоречи на чл. 45 от ЗОС. Така въведените доводи, вносителят на протеста намира за достатъчни за отмяна на атакуваната Наредба в какъвто смисъл е и заявеното искане с оспорването. Претендира съдебни разноски.

Ответникът по протеста - Общински съвет гр. Дулово, не е представил писмен отговор и не изпраща представител в съдебно заседание. В съпроводителното писмо към преписката е отбелязано, че в архива на Общински съвет – Дулово не са намерени документи, удостоверяващи предварителното оповестяване на проекта на Наредбата.

Участващият в производството прокурор от ОП гр. Силистра, съгласно чл. 192 АПК, е подателят на протеста, който в съдебно заседание поддържа неговата основателност изцяло.

Настоящият състав на Административен съд гр. Силистра, съобразявайки аргументите от протеста и доводите, развити в хода на процеса, както и след служебна проверка за наличие на всички основания, измежду

посочените в чл. 146, във вр. с чл. 196 от АПК, извърши преценка на събраните доказателства и прие следното:

От представената по делото преписка се установява, че процедурата по издаването на протестираната Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в общински жилища е започнала с докладна записка от кмета на Община Дулово, приета в деловодството на Общинския съвет с вх. № 189 / 14. 11. 2005 г. (л. 166). Като обосновка на предложението за приемане на Наредбата в докладната записка се съдържа позоваване на изменения Закон за общинската собственост и по-конкретно се споменават чл. 8, ал. 2 и чл. 45а от същия закон. В деня на внасянето на докладната записка, същата е поставена за разглеждане на съвместно заседание на постоянните комисии, като две от тях – комисия „Бюджет, финанси, икономика, местни данъци и нормативна уредба“ и „Общинска собственост и приватизация“ - са изразили становище да бъде подкрепено предложението за решение по нея (л. 177-179 от делото). Няма данни комисииите да са били запознати предварително и да са обсъждали текстовете на проекта за Наредба. В проведено на следващия ден 15. 11. 2005 г. редовно заседание на Общинския съвет Наредбата е приета с решение № 208, за което са гласували единодушно всички 25 присъстващи общински съветници (от общо 29).

Процесната наредба е претърпяла едно изменение и допълнение, иницирано въз основа на докладна записка на кмета на Община Дулово и прието в Общинския съвет с вх. № 150 / 28. 04. 2010 г. Докладната записка е обсъдена на проведено съвместно заседание на постоянните комисии на следващия ден 29. 04. 2018 г. и е получила подкрепа от ПК „Бюджет, финанси, икономика, местни данъци и нормативна уредба“ и „Общинска собственост и приватизация и следпривативационен контрол“. Изменението е прието в проведеното редовно заседание на Общинския съвет на 30. 04. 2010 г., с решение № 421, подкрепено единодушно от присъстващите 23 общински съветници.

Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение – чл. 8 ЗНА. В чл. 22, ал. 1 от ЗМСМА (ред. ДВ, бр. 69 от 2003 г.) е било предвидено, че общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Понастоящем това правомощие е предвидено в ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА. Съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗОС, в действащата редакция към датата на приемане на наредбата – ДВ, бр. 69/99 г., Общинският съвет определя с наредба реда за придобиване, стопанисване, управление и разпореждане с общинското имущество и конкретните правомощия на кметовете, а според чл. 45а от ЗОС (ДВ, бр. 101 от 2004 г.) условията и редът за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в общинските жилища за отдаване под наем и общинските резервни жилища се определят с наредба на общинския съвет. Анализът на посочените разпоредби от ЗОС, във връзка с ал. 2 на чл. 22 от ЗМСМА (ред. ДВ, бр. 69 от 2003 г.) и чл. 8 от ЗНА сочи, че общинският съвет е компетентният орган да приема наредби от местно значение, и в частност да приеме наредба, регламентираща условията и реда за установяване на жилищните нужди на гражданите, настаняване под наем и продажба на общински жилища, каквато е протестираната наредба.

На следващо място е необходимо да се коментират наведените доводи в протеста, свързани със неспазването на административнопроизводствените правила при приемането на Наредбата. Въпреки дадените конкретни указания на ответника с разпореждане № 15 / 08. 01. 2019 г., постановено по делото, за представяне на мотивите, придружаващи законопроекта и доказателства за предварителното му оповестяване, документи относно тези обстоятелства не са представени. Изрично в писмо, прието в АС - Силистра с вх. № 32 / 14. 01. 2019 г., председателят на Общинския съвет – Дулово е заявил, че такива документи не са намерени в архива. Междувременно преди завеждане на делото и по повод разпореждане на Окръжна прокуратура – Силистра да бъде предоставена административната преписка по приемането на Наредбата, е направен опит за съставяне на документ, удостоверяващ предварителното оповестяване на първоначалния проект в месечен срок преди приемането му (л. 24), който документ обаче съдържа очевидни белези, че е антидатиран, тъй като в него са цитирани разпоредби от ЗНА и АПК, които към 2005 г. все още не са съществували в правния мир и са станали факт след приемането на протестираната Наредба.

В приложената по делото административна преписка липсват доказателства, че както първоначалния проект от 2005 г., така и проекта за изменение и допълнение към Наредбата от 2010 г. са били предоставени предварително за обществено обсъждане. Задължението за предварително оповестяване на проекта за нормативен акт преди приемането му произтича от разпоредбата на чл. 2а от ЗНА (ред. ДВ, бр. 55 от 2003 г.), приложима за първоначалния проект на Наредбата от 2005 г., както и от разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г.), приложима към приемането на проекта за изменение и допълнение на Наредбата през 2010 г. Текстът на чл. 2а от ЗНА е предвиждал, че лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане и че уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган. Текстът на чл. 26, ал. 2 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г.) е предвиждал преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да 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. В тази връзка допълнително следва да се изтъкне, че наличието на абзац в документа, съдържащ мотиви към проекта за изменение и допълнение към Наредбата (л. 241), относно обстоятелството, че проектът е бил публикуван 30 дни предварително за обществено обсъждане, не е доказателство, че реално публикация е извършена, тъй като проектът е бил внесен в Общинския съвет едва на 28. 04. 2010 г., т. е. два дни преди приемането си, поради което не би могъл да бъде публикуван 30 дни преди това на страницата на институцията. Дори да се приеме, че посоченият абзац удостоверява предварително оповестяване на проекта за изменение и допълнение на Наредбата, оповестяването касае само измененията и не може да санира липсата на оповестяване на пълния текст на първоначалния проект.

Освен да го предостави на обществено обсъждане съгласно чл. 2а ЗНА (ред. ДВ, бр. 55 от 2003 г.) и чл. 26, ал. 2 ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г.), съгласно чл. 15, ал. 1 от Указ 883 / 1974 г. органът, който отговаря за изготвяне на законопроекта, е следвало да го изпрати заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които да организират неговото обсъждане и да дадат мотивирано становище. В настоящия случай докладните записки към първоначалния проект на Наредбата и последващото ѝ изменение и допълнение са предоставени на постоянните комисии при Общинския съвет само ден преди заседанията по приемането им. Няма данни, че на комисиите е предоставен пълния текст на проектите и те са запознати с тях, тъй като становищата, които са изразили (л. 177 и л. 245), касаят единствено да бъдат подкрепени предложенията за решение по докладните записки, без да се споменава за обсъждане или за изразяване на *мотивирано* становище по самите проекти, което е закономерно, предвид факта, че не е реалистично в рамките на заседанието членовете на комисиите да се запознаят с текстовете на проекта, да ги преценят и да дадат становище по тях. Освен това липсва информация както първоначалния проект, така и проекта за изменение и допълнение на Наредбата да са били предоставени на други ведомства или обществени организации.

Въз основа на изложеното по-горе съдът намира, че заинтересованите лица, ведомства и обществени организации са били лишени изобщо от възможност да дадат предложения и становища както по първоначалния проект за изменение, така и по проекта за изменение и допълнение на Наредбата от 2010 г. Задълженията по 2а ЗНА (ред. ДВ, бр. 55 от 2003 г.), чл. 26, ал. 2 ЗНА (ред. ДВ, бр. 46 от 2007 г.) и чл. 15, ал. 1 от Указ № 833 / 1974 г. за предварителното публикуване и оповестяване на проекта за подзаконов нормативен акт, не е просто формално изискване, а е израз на минимална гаранция за спазване на принципите за откритост и съгласуваност, закрепени в разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от ЗНА. Заинтересованите страни не са могли да представят своите предложения и становища, доколкото липсвала надлежно разгласяване на проектите. Посоченото нарушение на административнопроизводствени правила, съдът намира за съществено, съставляващо основание за отмяна на протестираната Наредба.

Съгласно разпоредбата на чл. 28 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 27 от 1973 г.) законопроектът се изготвя съобразно този закон и указа за неговото прилагане и се придружава от *мотиви*. В чл. 14, ал. 2 от Указ № 883/ 1974 г., в редакцията към датата на приемане на Наредбата, са изложени изискванията към съдържанието на мотивите и изрично е указано, че те трябва да сочат кратко: 1. причините, които налагат издаването на акта; 2. целите, които се преследват с него; 3. същността на най-важните нови положения; 4. очакваните резултати от прилагането на акта. В настоящия случай първоначалният проект за приемане на наредбата не е бил придружен от мотиви. За такива не би могло да се приеме съдържанието на докладната записка от кмета на общината (л. 166), тъй като и при най-разширително тълкуване не биха могли да се извлекат обстоятелства съгласно изискването на чл. 14, ал. 2 от Указ № 833 / 1974 г., свързани с целите и същността на акта и очакваните резултати от прилагането му. Обстоятелството, че в следствие при приемането на изменението и допълнението към Наредбата през 2010 г. докладната записка на вносителя на проекта е била придружена от обосновка (л. 241-243) по изложените по-горе съображения *не може да санира*

първоначалната липса на мотиви към наредбата, тъй като обосновката касае само измененията и допълненията, но не и основното съдържание на текста. В тази връзка се налага извода, че при приемането на Наредбата е било допуснато нарушение на императивното изискване на чл. 28 от ЗНА (ред. ДВ, бр. 27 от 1973 г.) във вр. с чл. 14 от Указ № 883/ 1974 г. проектът да бъде придружен от мотиви. Така установеното нарушение е съществено и също представлява самостоятелно основание за отмяна на акта.

Предвид обстоятелството, че първото констатирано съществено нарушение на административнопроизводствените правила е свързано с лишаване на заинтересуваните страни от възможност да изразят становище по акта преди приемането му, на осн. чл. 168, ал. 5 във вр. с чл. 196 от АПК Наредбата следва да бъде отменена без да се проверяват основанията по чл. 146, т. 4 и 5 от АПК– несъответствие с материалноправни разпоредби и с целта на закона.

Искането на протестиращата страна за присъждане на направените по делото разноски е своевременно направено и следва да бъде уважено предвид изхода на спора пред настоящата инстанция. В тази връзка и на основание чл. 143, ал. 1 във вр. с чл. 196 АПК Община Дулово следва да бъде осъдена да заплати в полза на протестиращата страна разноски в размер на 20 (двадесет) лева, формирани от заплатена такса за съобщаване на оспорването в "Държавен вестник" по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 от АПК.

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

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища, приета с Решение № 208 по Прокотол № 17 / 15. 11. 2005 г., изменена и допълнена с Решение № 421 по Протокол № 30 / 30. 04. 2010 г. на Общински съвет – Дулово.

ОСЪЖДА Община Дулово да заплати на Окръжна прокуратура-Силистра сумата от 20 (двадесет) лева разноски по делото.

ЗАДЪЛЖАВА Общински съвет – Дулово да обнародва настоящото решение, след като стане окончателно, по начина, по който е била обнародвана Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища, и да уведоми съда за датата на обнародването.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните по делото.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.