

РЕШЕНИЕ

№ 1489

Гр. Пловдив, 05.07.2019 г.



В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, XXIX състав, в публично съдебно заседание на деветнадесети юни, две хиляди и деветнадесетата година, в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЯВОР КОЛЕВ
ЧЛЕНОВЕ:ВЕЛИЧКА ГЕОРГИЕВА
СВЕТЛАНА МЕТОДИЕВА

при секретаря Полина Цветкова и с участието на прокурора при Окръжна прокуратура - Пловдив Дилян Пинчев, като разгледа докладваното от съдия Св.Методиева адм.дело № 1039 по описа за 2019 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по реда на чл.191 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор от Окръжна прокуратура Пловдив против разпоредбите на чл.29, ал.1, т.1 и ал.5, чл.17, ал.4 и чл.34, ал.3 от Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на община Първомай, приета с Решение № 220 на ОС Първомай, взето с Протокол № 20 от заседание на Общинския съвет от 28.03.2013 г.

В протеста се навеждат доводи за незаконосъобразност на оспорените разпоредби от посочената Наредба, като противоречащи на нормативен акт от по-висока степен, а именно Законът за общинската собственост и по-конкретно разпоредбите на чл.45, ал.1, т.1 и т.2, чл.45а, ал.1, чл.47, ал.3 от ЗОС.

В съдебно заседание прокурорът поддържа протеста по изложените в него подробни съображения, като моли за отмяна на оспорените нормативни разпоредби и за присъждане на направените разноси за обнародване на оспорването в размер на 20 лева.

Ответникът по протеста – Общински съвет Първомай, не е взел конкретно становище по оспорването, като не е изпратил представител в съдебното заседание.



Оспорването е съобщено по реда на чл.181 от АПК, като в законоустановения срок за това към него не са се присъединили други лица.

Протестът е подаден срещу разпоредби от подзаконов нормативен акт, Наредба на Общински съвет – Първомай, което е допустимо съгласно чл.185, ал.2 от АПК. Същият изхожда от прокурор от съответната Окръжна прокуратура, който има право на протест, съгласно чл.186, ал.2 от АПК и доколкото подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, съгласно чл.187, ал.1 от АПК, то така направеното оспорване се явява процесуално допустимо и подлежи на разглеждане от съда.

Съдът, като взе предвид събраните по делото доказателства, установи следното от фактическа страна:

С предложение до Общински съвет Първомай, постъпило при адресата на 11.03.2013 г. и изготвено от Заместник кмет на Община Първомай, е предложено на ОС Първомай да отмени Наредбата за условията и реда управление и разпореждане с общински жилища на Община Първомай от 2006 г. и приеме нова Наредба, а като мотиви на предложението е посочено, че следва да се актуализира и приведе нормативната база на Община Първомай в съответствие с изменените закони, правилници и наредби. След осъществена на 25.01.2013 г. публикация на електронната страница на общината на проект за нова Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на община Първомай и изготвяне на акт за постъпили /непостъпили/ възражения от 11.03.2013 г., с който било констатирано, че в законоустановения срок по чл.26, ал.2 от ЗНА не постъпили предложения, жалби и становища по проекта, с Решение № 220, прието на 28.03.2013 г. по Протокол № 20 на Общински съвет Първомай, по предложението от 11.03.2013 г. на Заместник-кмета, била приета Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на Община Първомай. Решението било прието като т.2 от протокола, като за него гласували 20 общински съветници от общо 21 и присъствали на заседанието 20 общински съветници.

С оглед на установените факти, от правна страна съдът намери следното:

Безспорно е по делото, че оспорените от прокурора разпоредби са от нормативен административен подзаконов акт, по смисъла на чл.75 от АПК, който е издаден по реда на чл.76, ал.3 от АПК с оглед уреждане на обществени отношения с местно значение, което произтича от самото наименование на Наредбата, както и от съдържанието на текста на чл.1 от същата. В чл.21, ал.2 от ЗМСМА е предвидена компетентност на



общинския съвет, в изпълнение на правомощията му по ал.1 на същия член, да приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Решение № 220/28.03.2013 г., с което е приет и текстът на оспорените разпоредби от Наредбата е основано на чл.21, ал.2 от ЗМСМА, като с оглед на изложеното по-горе, Общински съвет Първомай се явява материално и териториално компетентен орган, който разполага със закономото правомощие да уреди нормативно обществени отношения с местно значение, каквито именно се явяват тези по управлението и разпореждането с общински жилища на територията на общината. В §12, ал.1 от ПЗР на Наредбата е посочено, че същата е приета на основание чл.45а и чл.47, ал.2 и ал.3 от Закона за общинската собственост/ ЗОС/, като съгласно чл.45а, ал.1 от ЗОС условията и редът за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в жилищата по чл. 43 и 45 /жилища за отдаване под наем и резервни жилища/ се определят с наредба на общинския съвет. Съгласно чл.47, ал.2 от ЗОС, цените на жилищата, предназначени за продажба, се определят от общинския съвет по критерии, установени в наредбата по чл.45а, ал.1, а съгласно ал.3 на чл.47 от ЗОС, условията и редът за продажба на общински жилища се определят от общинския съвет в наредбата по чл.45а, ал.1 от ЗОС. Следователно и оспорените разпоредби от Наредбата са приети от компетентен орган в изпълнение на правомощията му и в тази връзка не е налице нищожност.

При приемането на Наредбата е спазена изискуемата от закона специална форма, както и изискванията по чл.75, ал.3 от АПК, а като структура, форма и обозначение на съдържанието Наредбата отговаря на изискванията на ЗНА и Указа за неговото прилагане.

Що се касае до процедурата по приемането на Наредбата, съдържаща оспорените разпоредби, то въпросното Решение № 220/28.03.2013 г. на Общинския съвет е взето съобразно с разпоредбите на чл.27 от ЗМСМА, в редакцията му към момента на приемането на Решението, като е спазено изискването по отношение на кворум и мнозинство. Отчасти са спазени и изискванията на чл.26 от ЗНА, в редакцията му към момента на приемане на текста на оспорената разпоредба, като е налице изготвен проект на Наредбата, за който са представени доказателства да е бил и публикуван на интернет страницата на Община Първомай и да е бил предоставен минимално предвидения срок от 14-дни за становища и предложения от заинтересованите лица. Не са представени доказателства обаче, въпреки указанията на съда за представяне такива, по спазването на всички относими изисквания на ЗНА, включително и тези по чл.28 от ЗНА в съответната редакция към момента на приемане на Наредбата, приложим, съгласно чл.80 от АПК, касателно изискването за наличието на мотиви към проекта на нормативен акт и тяхното конкретно съдържание. Така, видно е, че в приложеното по делото предложение от Заместник - кмета на Община Първомай се предлага на Общинския съвет да приеме решение за



приемане на за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на община Първомай и като мотиви е посочена единствено нуждата от актуализиране и привеждане на нормативната база на Община Първомай в съответствие с изменените закони, правилници и наредби. Впрочем, това е залегнало като мотиви и към Решението на ОС Първомай по приемане на Наредбата, без по преписката да са приложени доказателства конкретни мотиви с изискуемото съдържание да са били представени и/или обсъждани на заседанието на Общинския съвет, на което е взето и решението за приемане на Наредбата. Съгласно чл.28, ал.2 от ЗНА /ред. ДВ., бр.46/2007г./ мотивите, съответно докладът към нормативен акт следва да имат необходимо законово определено съдържание, а именно да съдържат причините, които налагат приемането нормативния акт, целите, които се поставят, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Според ал.3 на чл.28 от ЗНА проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2, не се обсъжда от компетентния орган, а според чл.26, ал.2 от ЗНА проектът на нормативен акт подлежи на публикация но заедно с мотивите към него, респективно докладът. Следователно, в случая е налице нарушение на процедурата, предвидена в ЗНА, при приемане на нормативния акт, съдържащ оспорените разпоредби, доколкото така вписаните в предложението на Заместник - кмета и в решението на ОС Първомай мотиви изобщо не са с необходимото законоустановено съдържание и поради това на практика е налице липса на мотиви и Общинският съвет не е следвало да обсъжда проекта на нормативен акт, а на гражданите на практика не е предоставена възможност да се запознаят с конкретни мотиви към проекта на нормативен акт. Горното съставлява самостоятелно основание за отмяната изцяло на оспорените разпоредби от Наредбата, доколкото същите се явяват приети при съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Отделно от това, по същество що се касае до доводите на представителя на Прокуратурата, изложени в протеста и сочеци на незаконосъобразност на оспорените разпоредби, съдът намира същите за основателни.

Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно с нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. В такъв смисъл е и разпоредбата на чл.8 от ЗНА, която предвижда, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно с нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени



отношения с местно значение. Според чл.15, ал.1 от ЗНА, всеки нормативен акт следва да съответства на Конституцията и другите нормативни актове от по-висока степен. Следователно, в рамките на правомощията си по чл.21, ал.2, вр. с ал.1 от ЗМСМА да приемат наредби, общинските съвети следва задължително да съобразяват приеманите от тях подзаконов нормативни актове от местно значение с нормативните актове от по-висока степен, като не следва да се допуска противоречие на подзаконов нормативен акт със закона, нито преуреждане по различен начин на вече уредени от закона обществени отношения. В конкретния случай това изискване за упражняване правомощията на общинския съвет в определените от посочените разпоредби нормативни рамки не е било спазено.

Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на община Първомай, е издадена в изпълнение на ЗОС. Законът в чл.45, ал.1, т.1 предвижда, че в резервните жилища се настаняват под наем за срок не по-дълъг от две години лица, жилищата на които са станали негодни за обитаване в резултат на природни и стихийни бедствия и аварии или са застрашени от самосрутване. В оспорените разпоредби на чл.29, ал.1, т.1 от Наредбата обаче, е предвидено, че в резервните жилища се настаняват за срок не по-дълъг от две години лица, жилищата на които са станали негодни за обитаване в резултат на природни и стихийни бедствия и аварии или други изключителни обстоятелства, а в ал.5 на чл.29 е предвидено, че след изтичане срока по ал.1 /две години/, по преценка на органа по настаняване, след решение на Общинския съвет наемното правоотношение може да бъде продължено за срок не по-дълъг от една година. От изложеното съдържание на разпоредбите на чл.29, ал.1, т.1 и ал.5 от Наредбата е видно, че същите са в противоречие с наличната законова уредба, като на практика недопустимо се преуреждат установени със ЗОС обществени отношения по начин, който разширява и променя поставените законови рамки по отношение на основанията за настаняване в резервни жилища, респективно максималния срок на настаняването. В тази връзка е видно, че в чл.45, ал.1, т.1 от ЗОС изчерпателно са изброени случаите, в които е допустимо настаняване в резервни общински жилища, като посоченото в нормата на чл.29, ал.1, т.1 от наредбата, разширява тези основания, въвеждайки непредвидено в закона такава „други изключителни обстоятелства“, като същевременно изключва изрично предвиденото в закона основание „жилища, застрашени от самосрутване“. С разпоредбата на чл.45, ал.1 от ЗОС е предвиден и максималният срок на настаняване в резервни жилища в предвидените хипотези, а именно същият е определен на две години. Посоченото в нормата на чл.29, ал.5 от Наредбата обаче, така, както е формулирана, на практика дава възможност за удължаване този срок над предвидения в



, а именно до три години. Посоченото процедуриране поради това и е в отклонение на закона и поради това оспорването на разпоредбите на чл.29, ал.1, т.1 в частта й „или други изключителни обстоятелства“ и чл.29, ал.5 от наредбата на практика по същество се явява основателно и следва да се уважи.

Що се касае до оспорените текстове на чл.17, ал.4 и чл.34, ал.3 от Наредбата, съдът също намира, че оспорването се явява основателно по следните съображения:

Съгласно разпоредбата на чл.17, ал.4 от Наредбата, ако настаненото лице /под наем/ в едномесечен срок от влизане в сила на заповедта /на кмета на общината/ не вземе жилището, органът, издал заповедта, може да я отмени. На първо място, посочената разпоредба е в противоречие с предвиденото и в АПК, и в ЗОС, доколкото ЗОС не предвижда възможност за отмяна на влязъл в сила административен акт – заповед за настаняване, а е недопустимо да се отмени заповедта, ако е влязла в законна сила, съгласно предвиденото в чл.17, ал.4 от Наредбата, доколкото такава правна възможност не е предвидена в АПК от една страна, а от друга незаемането в срок от страна на наемателя на жилището, няма да породи правните последици по настаняването му. Един административен акт би могъл да бъде отменен от издалия го административен орган, но в случаите, когато е налице оспорване по административен ред /чл. 91, ал. 1 от АПК/, както и по реда на възобновяването, предвиден в чл.99 от АПК, ако индивидуалният административен акт не е подлежал на оспорване по административен ред. Възобновяването обаче, е възможно да се осъществи само при наличието на предвидените в АПК предпоставки, които са изчерпателно изброени в чл.99 от АПК и е невъзможно същите да бъдат допълвани от подзаконов акт, каквато е наредбата. Впрочем, същите мотиви досежно недопустимост от уреждане отмяна на влязъл в сила индивидуален административен акт от издалия го орган, са напълно относими и към оспорената разпоредба на чл.34, ал.3 от Наредбата, в частта й, с която е посочено, че в случай, че купувачът не спазва указания в ал.1 срок /за извършване на основното плащане и другите дължими данъци и такси от приобретателя при закупуване на общински жилища, определен от кмета на общината със заповед/ се приема, че той се отказва от закупуване и преписката се прекратява със заповед на кмета на общината, с която се отменя заповедта по ал.2.

Освен посоченото, че не е предвидена възможност за отмяна на влязлата в сила заповед на кмета по АПК, неплащането на продажната цена в срок от страна на купувач, няма да породи правните последици по прехвърлянето на собствеността. Няма да последва сключването на договор и подписването му от страна на кмета, предвидено в нормите на чл.34, ал.4 и 5 от Наредбата. Процедурата по закупуването на жилища, предвидена в Закона за общинската собственост и в Наредба, предвижда



приемането на решение на Общинския съвет, издаването на заповед на Кмета на общината и сключването на договор за прехвърляне на собствеността. Именно с договора се прехвърля собствеността, а не със заповедта на Кмета на общината. В тази връзка, неплащането в срок на определената продажна цена ще представлява липса на основание за сключването на договор.

Освен това, посочената разпоредба в отразената нейна част на практика въвежда презумпция, че при неплащане на продажната цена в срок, се приема, че купувачът се отказва от закупуването, а такава презумпция изобщо не е установена в ЗОС. Презумпцията е правно-техническо средство, чрез което се установяват връзки между един известен факт от действителността, от който се съди за наличието на втори неизвестен факт, от което следват определени правни последици. Презумпциите са предположения, въздигнати от законодателя в правна норма, които улесняват доказването на определените в тях факти. Всяка една презумпция обаче, следва да бъде предвидена в съответния закон. Ето защо настоящият състав на съда намира, че оспорената разпоредба в посочената част, е в противоречие със закона и подлежи на отмяна.

С оглед отразеното по-горе относно приемане на Наредбата в нарушение на административнопроизводствените правила, то оспорените разпоредби от страна на прокурора следва да се отменят изцяло.

Предвид основателността на подадения протест и при своевременно направено искане за присъждане на направените разноски, то ще следва на основание чл.143, ал.1, вр. с чл.196 от АПК ответникът по оспорването чрез Община Първомай, във връзка с §1, т.6 от АПК, да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура Пловдив сумата от 20 лева, направени разноски за обявяване оспорването в Държавен вестник.

С оглед характера на решението, на основание чл.194 от АПК ще следва същото да се обнародва по начина, по който е бил обнародван оспорения акт, след изтичане срока за подаване касационна жалба или протест и при липса на такива, или при отхвърлянето им от второинстанционния съд.

Водим от горното и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Пловдивският административен съд

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на прокурор от Окръжна прокуратура Пловдив разпоредбите на чл.17, ал.4, чл.29, ал.1, т.1 и ал.5, както и чл.34, ал.3 от Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, управление и разпореждане с общински жилищни имоти на територията на Община Първомай, приета с Решение № 220 на Общински

съвет Първомай, взето с Протокол № 20 от заседание на Общинския съвет от 28.03.2013 г.

ОСЪЖДА Община Първомай да заплати на Окръжна прокуратура гр. Пловдив, сумата в размер на 20 лв. (двадесет лева), представляваща направени разноски за обнародване на съобщение в Държавен вестник.

Решението подлежи на обжалване и протест пред Върховния административен съд в четиринадесет дневен срок от съобщаването на страните за неговото изготвяне.

Решението да се обнародва от Общински съвет Първомай, по реда, по който е бил обнародван оспорения акт, при неподаване на касационния жалба или протест в предвидения за това срок, респективно, ако те бъдат отхвърлени от ВАС.



ПРЕДСЕДАТЕЛ

ЧЛЕНОВЕ: 1.

Заличена информация на основание чл. 2
от Закона за защита на личните данни.