

3e
10.06.19

РЕШЕНИЕ

Номер 1036

от 07.06.2019 г.,

град Бургас

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Бургас, петнадесети състав, на девети май две хиляди и деветнадесета година в публично заседание в следния състав:

Председател: Л. Александрова

Членове: 1. Ст. Христов

2. Д. Ганева

при секретаря И. Ламбова и прокурор Д. Христов като разгледа докладваното от съдия Ганева касационно наказателно административен характер дело номер 3414 по описа за 2018 година и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 - чл. 186 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Бургас, против чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1 и чл. 39, ал. 3 от Наредбата за условията и реда за установяване на жилищните нужди на граждани, настанявани под наем и продажба на общински жилища, приета от Общински съвет Бургас. В протеста се твърди, че оспорените текстове от наредбата на Общински съвет – Бургас са незаконосъобразни, тъй като противоречат на материалноправни разпоредби от нормативен акт от по-висш порядък. Иска се същите да бъдат отменени. В съдебно заседание представителят на прокуратурата поддържа протеста. Пледира за отмяна на разпоредбата на чл.39, ал.3. Относно чл.37, ал.1, т.1 и чл. 38, ал.2, т.1 от Наредбата пледира производството в тази част да бъде прекратено предвид отмяната на тези текстове след образуване на настоящото производство. Претендира присъждане на направените съдебно-деловодни разноски в размер на 20 лева.

Ответникът – Общински съвет (ОБС) Бургас, се представлява в процеса от юрисконсулт Г.Тенева, която оспорва протеста като неоснователен и иска неговото отхвърляне в частта относно чл.39, ал.3 от Наредбата. Относно чл.37, ал.1, т.1 и чл. 38, ал.2, т.1 от Наредбата счита, че производството в тази част следва да бъде прекратено поради липса на предмет.

Заинтересованата страна - Община Бургас, чрез процесуалния си представител - юрисконсулт Зл.Райнова, оспорва протеста като неоснователен и поддържа становището на ответника.

Съдът, след като прецени събраните по делото доказателства и обсъди доводите и възраженията на страните, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Предмет на оспорване по настоящото дело са чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1 и чл. 39, ал. 3 от Наредбата за условията и реда за установяване на

жилищните нужди на граждани, настанявани под наем и продажба на общински жилища (Наредбата), приета от ОбС Бургас.

На интернет страницата на Община Бургас на 28.10.2009 г. е публикувано съобщение за изготвен проект на Наредбата (л. 26). С писмо изх. № 51-00-343/01.12.2009 г. (л. 11) кметът на Община Бургас е уведомил председателя на ОбС Бургас, че е изготвен проект на наредбата, като на 28.10.2009 г. е изнесено съобщение на официалния сайт на Община Бургас, със срок за обсъждане до 28.11.2009 г. Проектът на Наредбата е публикуван и на интернет страницата на ОбС Бургас (л. 25) на 02.12.2009 г.

С докладна записка изх. № 6100-354/03.12.2009 г. (л. 9) кметът на Община Бургас е сезирал общинските съветници относно необходимостта от приемане на наредба, с която се регламентират условията и реда за управление и разпореждане с общински жилища, като предлага проект на същата.

Предложеният проект за наредба е разгледан от комисиите към ОбС Бургас, както следва:

-Протокол № 19/03.12.2009 г. (л. 29) от заседание на Постоянната комисия по екология, която е приела проекта за сведение.

-Протокол № 29/03.12.2009 г. (л. 40) от заседание на Постоянната комисия по здравеопазване и социални дейности, която след като е разгледала проекта е предложила корекция в същия.

-Протокол № 319/03.12.2009 г. (л. 28) от заседание на Постоянната комисия по култура, образование, наука, вероизповедания и читалищна дейност, която е приела проекта.

-Протокол № 24/03.12.2009 г. (л. 30) от заседание на Постоянната комисия по спорт, младежки дейности и туризъм, която е взела решение да подкрепи проекта.

-Протокол № 39/04.12.2009 г. (л. 27) от заседание на Постоянната комисия по общинска собственост и стопанска политика, която след като е разгледала проекта е направила предложения за промени в същия.

-Протокол № 50/04.12.2009 г. (л. 31) от заседание на Постоянната комисия по правни въпроси и обществен ред, която е взела решение да приеме проекта.

-Протокол № 26/04.12.2009 г. (л. 38) от заседание на Постоянната комисия по транспорт и съобщения, която след като е разгледала проекта е предложила корекция в същия.

Докладната записка на кмета на Община Бургас е разгледана специално на заседания на различните комисии, за което са съставени протоколи, както следва:

-Протокол № 20/07.12.2009 г. (л. 33) от заседание на Постоянната комисия по екология, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

-Протокол № 25/07.12.2009 г. (л. 32) от заседание на Постоянната комисия по спорт, младежки дейности и туризъм, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

-Протокол № 30/08.12.2009 г. (л. 39) от заседание на Постоянната комисия по здравеопазване и социални дейности, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка и е направила предложение за промяна в предложениия проект.

-Протокол № 32/08.12.2009 г. (л. 42) от заседание на Постоянната комисия по култура, образование, наука, вероизповедания и читалищна дейност, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка и е направила предложение за промяна в предложениия проект.

-Протокол № 31/09.12.2009 г. (л. 36) от заседание на Постоянната комисия по бюджет и финанси, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

-Протокол № 40/09.12.2009 г. (л. 43) от заседание на Постоянната комисия по общинска собственост и стопанска политика, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка и е направила предложение за промяна в предложениия проект.

-Протокол № 27/09.12.2009 г. (л. 41) от заседание на Постоянната комисия по устройство на територията, жилищна политика, земеделие и съставни селища, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка и е направила предложение за промяна в предложениия проект.

-Протокол № 17/09.12.2009 г. (л. 37) от заседание на Постоянната комисия по международно сътрудничество, оперативни програми и неправителствени организации, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

-Протокол № 50/09.12.2009 г. (л. 35) от заседание на Постоянната комисия по правни въпроси и обществен ред, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

-Протокол № 27/09.12.2009 г. (л. 34) от заседание на Постоянната комисия по транспорт и съобщения, която е приела решение, че подкрепя разгледаната докладна записка.

С Решение по т. 6 (л. 73), обективизирано в Протокол № 29/17.12.2009 г., ОбС Бургас е приел Наредбата с 23 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 6 гласа „въздържали се“. Наредбата е публикувана на интернет страницата на ОбС Бургас на 15.01.2010 г. (л. 79).

С докладна записка рег. № 61-00-11/08.01.2016 г., кметът на Община Бургас е уведомил общинските съветници, че е налице необходимост от приемане на наредба за изменение и допълнение на Наредбата, която необходимост е обусловена от предложението за решение за структурни промени в общинската администрация и се налага с оглед привеждане в съответствие и недопускане на противоречия в актовете на ОбС Бургас. Докладната записка е придружена от проект (л. 88) на наредба за изменение и допълнение на Наредбата, както и от мотиви (л. 94) за приемане на наредба за изменение и допълнение на Наредбата.

С решение по т. 8, обективизирано в Протокол № 7 за проведено заседание, ОбС Бургас е приел Наредба за изменение и допълнение на Наредбата в резултат

на явно гласуване с 27 гласа „за“, 0 (нула) гласа „против“ и 0 (нула) гласа „въздържал се“. Изменението е публикувано на интернет страницата на ОбС Бургас на 02.02.2016 г. (л. 116).

В изпълнение на правомощията по чл. 186, ал. 2, вр. с чл. 185, вр. с чл. 16, ал. 1 от АПК, вр. с чл. 145, ал. 5 от ЗСВ, прокурор при Окръжна прокуратура – Бургас е подал протест против чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата с мотив, че същите са в противоречие с Конституцията на Република България и нормативни актове от по-висока степен каквито са Закон за собствеността (ЗС) и Закон за общинската собственост (ЗОС), тъй като освен български граждани, общинските и ведомствените жилища следва да са достъпни и за чуждестранни граждани. Впоследствие, с допълнителен протест (л. 146), прокуратурата оспорва и нормата на 39, ал. 3 от Наредбата, като се сочи, че е предвидено кмета да внесе предложение до общинския съвет за продажба на конкретни жилища въз основа на решението по предходната алинея.

Протестът (включително и допълнението към него) е подаден до съда чрез административния орган, отговаря на изискванията за форма и съдържание съобразно чл. 150, ал. 1 от АПК, поради което е процесуално допустим. На основание чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

Оспорването е обявено в ДВ, бр. 5/15.01.2019 г., като не са постъпили искания за присъединяване.

Разгледан по същество протестът е частично основателен по следните съображения:

Нормата на чл. 168, ал. 1 от АПК, във връзка с чл. 196 от АПК определя, че 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 оспорения административен акт на всички основания за оспорване на административните актове по смисъла на чл. 146 от АПК.

Общинският съвет е колективен орган. По тази причина, за да са валидни взетите от него решения, заседанията следва да бъдат проведени при необходимия брой общински съветници. Съгласно разпоредбата на чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА, заседанията на общинския съвет са законни, ако присъстват повече от половината от общия брой на съветниците, а съгласно ал. 3, изречение първо решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Предвид изложеното, съдът намира, че при приемането на наредбата ОбС Бургас е действал в компетентен числен състав, при спазване на законовия кворум.

Съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. В разпоредбата на чл. 8 от ЗНА е указано, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях

281

обществени отношения с местно значение (аналогични са разпоредбите на чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 от ЗМСМА; чл. 76, ал. 3 от АПК).

Съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. Според чл. 28, ал. 1 от ЗНА проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. В ал. 2 от разпоредбата е указано съдържанието на мотивите/доклада.

Целта на чл. 26, ал. 2 ЗНА е да се осигури възможност на заинтересуваните лица да упражнят своето право на участие в производството по подготовката на актовете, засягащи законните им интереси. Публикуването и разгласяването на проекта на акта представляват начина, чрез който се проявява принципът за откритост и съгласуваност, съдържащ се в чл. 26, ал. 1 ЗНА. Задължение да следи за спазване на цитирания принцип има органът, притежаващ правомощието да приеме или не дадения проект. Дейността на органа следва да бъде съобразена също и с основните принципи на чл. 4, 8 и 12 АПК - за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност. Процедурата относно приемането на нормативния административен акт, е регламентирана императивно, за да се защити публичният интерес. Видно от вече изложените в настоящото съдебно решение факти, изискването при приемането на Наредбата е спазено.

Правото на общинските съвети да издават наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по - висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение, е регламентирано в ЗНА. Подзаконовите нормативни актове, приемани от общинските съвети, се основават на нормативните актове от по - висока степен. Те могат да уреждат обществени отношения от местно значение, само и единствено при условията и границите, определени от по-високия по степен нормативен акт, като детайлизират неговото приложение. 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.

Съгласно чл. 1, ал. 1 с Наредбата се определят условията и редът за установяване на жилищни нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища на територията на община Бургас. Настоящият състав намира, че е необходимо да разгледа поотделно оспорените подзаконови разпоредби с първоначалният протест и тази с допълнителния протест, както следва:

Относно чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата

Съгласно чл. 37, ал. 1, т. 1 от Наредбата общинско жилище може да бъде продавано на неговия наемател, ако са налице следните условия - да е български гражданин.

Според чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата ведомствените жилища на общината могат да бъдат продавани на настанените в тях служители, които отговарят на следните условия – да са български граждани.

В първото по делото съдебно заседание на 21.02. 2019 г. ответникът ОбС Бургас е представил доказателства, че производството във връзка с двете оспорени разпоредби следва да бъде прекратено, тъй като е изготвен проект, в който се предвижда тяхната отмяна. Твърди още, че срокът по чл. 26 от ЗНА е изтекъл и предстои разглеждането на проекта на заседание на ОбС Бургас. В съдебно заседание на 09.05.2019 г. ответникът е ангажирал доказателства, че е приел изменение в Наредбата във връзка с тези разпоредби.

С Решение, обективизирано в Протокол № 55/26.03.2019 г. (л. 194) ОбС Бургас е отменил оспорените с протеста разпоредби на чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1, при което е съобразил протеста на прокуратурата.

След служебна проверка съдът установи, че актуалният текст на наредбата е публикуван на интернет страницата на ответника, с което целеният от оспорвания правен ефект е постигнат, а правният интерес от оспорването вече е отпаднал. В последното по делото заседание протестиращият прокурор е заявил, че предвид направеното изменение на Наредбата в частта за тези две разпоредби, делото следва да се прекрати.

С оглед изложеното, образуваното съдебно производство в тази му част е без предмет, поради което на основание чл. 159, т. 3 вр. чл. 196 от АПК протестът на прокуратурата относно чл. 37, ал. 1, т. 1; чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата следва да се остави без разглеждане, а делото да се прекрати.

Относно чл. 39, ал. 3 от Наредбата

Според чл. 39, ал. 1 от Наредбата исканията за покупка на общинско жилище по чл. 37, т.5 и чл. 38, т.5, се разглеждат от комисията по чл. 8, ал. 1. Според ал. 2 комисията разглежда постъпилите искания в тримесечен срок, извършва проверка за наличието на условията за продажба и прави предложение до кмета на общината. Оспорената алинея трета предвижда, че въз основа на решението по предходната алинея кметът на общината внася предложение до общински съвет за продажба на конкретно жилище. В протеста се сочи, че по този начин се достига до положение, при което кметът вместо да се съобрази с потребностите на общината, ще се съобразява само с потребностите на конкретен субект, който желае да закупи общинско жилище или на практика се достига до нарушение на компетентността на общинския съвет.

В съдебно заседание на 09.05.2019 г. ответникът е представил протокол от заседание на комисията по чл. 8, т. 1 от Наредбата (л. 180-183) и докладна записка на кмета на Община Бургас (л. 184) като пример как протича процедурата във връзка с продажбата на общински жилища и твърди, че комисията само предлага на кмета, като съгласно Наредбата разглежда постъпилите предложения при съобразяване с потребностите на общината.

Аналогично е становището на заинтересованата страна Община Бургас. В изявлението на нейния процесуален представител, изрично се посочва, че съгласно чл. 39, ал. 2 от Наредбата комисията прави предложение до кмета, но на практика не е предвидено тези предложения да създават задължение, както за кмета, така и за общинския съвет.

В чл. 37, ал. 1 от Наредбата се предвидени условията при наличието на които общинско жилище може да бъде продавано на негов наемател. Съгласно чл. 39, ал. 1 от Наредбата, исканията се разглеждат от комисията по чл. 8, ал. 1 - комисията за установяване на жилищните нужди и картотекиране на граждани. Според ал. 2 на чл. 39 от Наредбата, комисията разглежда постъпилите искания в тримесечен срок, като извършва проверка за наличието на условията за продажба и прави предложение до кмета на общината, а съгласно ал. 3 въз основа на решението на комисията кметът на общината внася предложение до общински съвет за продажба на конкретни жилища. Съгласно чл. 40, ал. 1 от Наредбата, общинските жилища, предназначени за продажба, могат да бъдат продавани след решение на общинския съвет, който според ал. 2 определя продажната цена, която не може да бъде по-ниска от данъчната им оценка. Съгласно чл. 41, ал. 1 от Наредбата, въз основа на решението на общинския съвет, кметът на общината извършва продажба на определените за продажба жилища, като издава заповед, която се връчва на кандидат-купувача. Видно от така разгледаната процедура не се установява задължителност на предложението на комисията за кмета. Съгласно цитираните по-горе текстове, кметът е част от процедурата и не е органа, който решава, поради което не е налице нарушение на компетентността на Общинския съвет. В този смисъл протестът в тази му част е неоснователен и недоказан и следва да се отхвърли.

С оглед своевременно направеното искане за присъждане на направените разноски, на основание чл. 143, ал. 2 от АПК, във връзка с чл. 196 от АПК, ответникът следва да заплати на Окръжна прокуратура - Бургас направените разноски в размер на 20 лева.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Бургаският административен съд, XV състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на прокурор при Окръжна прокуратура – Бургас срещу разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 1 и чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настанявани под наем и продажба на общински жилища, приета от Общински съвет – Бургас.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. д. № 3414/2018 г. по описа на Административен съд – Бургас в частта относно оспорването на чл. 37, ал. 1, т. 1 и чл. 38, ал. 2, т. 1 от Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настанявани под наем и продажба на общински жилища, приета от Общински съвет - Бургас.

ОТХВЪРЛЯ протеста на прокурор при Окръжна прокуратура – Бургас срещу разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, настанявани под наем и продажба на общински жилища, приета от Общински съвет - Бургас.

ОСЪЖДА Общински съвет - Бургас да заплати на Окръжна прокуратура - Бургас направените съдебни разноси по делото в размер на 20 (двадесет) лева.

Решението в неговата прекратителна част може да се обжалва в 7-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд. В останалата част решението може да се обжалва по касационен ред в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационна жалба или протест или те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

