

РЕШЕНИЕ №14

гр.Силистра, 05.02.2018 година

Трешко

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на седемнадесети януари през две хиляди и осемнадесета година, в състав: ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маргарита Славова

ЧЛЕНОВЕ: Павлина Георгиева

Валери Раданов

при секретаря Антония Стоянова, с участието на прокурор при ОП гр.Силистра Галина Вълчева, като разгледа докладваното от съдия М.Славова адм.дело №228 по описа на съда за 2017 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **протест** на прокурор от **Окръжна прокуратура гр.Силистра**, подаден по реда на чл.186 ал.2 АПК, срещу разпоредбата на **чл.103 т.6 от Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи- общинска собственост** на Община Алфатар /НРПУРИВОС/, приета от Общинския съвет гр.Алфатар с Решение №239 по Протокол №27/26.07.2013г., изменена и допълнена впоследствие с Решение №226/30.05.17г. и Решение №234 по Протокол №24/29.06.2017г., публикувана на официалния сайт на Община Алфатар. Оспорващият прокурор счита, че процесният текст от Наредбата, битува в правния мир в нетърпимо противоречие с нормативни разпоредби от по-висок ранг, вкл. с чл.19 ал.1 и ал.2 КРБ, позовавайки се и на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност /ЗОА РАКСД/, според чийто чл.3 ал.3, органите на местното самоуправление не могат да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона. Поддържа наличие на отменителните основания от чл.146 т.4 и т.5 АПК, приложим от препращането на чл.196 АПК. Поради това настоява за отмяна на оспорения нормативен текст и присъждане на разноски.

Ответникът - **Общински съвет гр.Алфатар**, чрез неговия председател Елис Бюрхан Талят, оспорва протеста. В процеса участва и чрез представител по пълномощие адв.Бурмов от АК-Силистра, който в съдебно заседание и в писмени бележки /л.65-л.67/ по съществуто на спора, поддържа неоснователност на прокурорския протест. Изразява становище, че оспорената наредба е приета по силата на законовата делегация от чл.8 ал.2 от Закона за общинската собственост /ЗОбС/ и съгласно изричното правомощие от чл.21 ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, Общинският съвет да приема наредби в изпълнение на правомощията си. Твърди, че са изпълнени всички процесуални изисквания от Закона за нормативните актове /ЗНА/ за приемане на подзаконов акт от процесната категория и, че същият не противоречи на такива от по-висок ранг. Вземайки повод от аргументите в протеста счита, че не е нарушен конституционният принцип за свобода на стопанската инициатива, защото като самостоятелен стопански субект, Община гр.Алфатар не се интересува какви задължения имат към други общини участниците в състезателни процедури, свързани с управлението и разпореждането с общински имоти на нейната територия. За нея било с правно значение единствено обстоятелството да нямат непогасени задължения към Община Алфатар и по този начин не се нарушавал релевиращия принцип. В обобщение твърди, че правното регулиране на стопанската дейност на територията на Община Алфатар, осъществено посредством оспорената НРПУРИВОС, не противоречало нито на КРБ, нито на ЗО

АРАКСД,а при упражняване на дискреционната си власт,Общинският съвет не бил излязъл извън нормираните рамки с чл.2-чл.4 ЗОАРАКСД.Поради всичко това настоява за оставяне на прокурорския протест без уважение и присъждане на съдебни разноски, съгласно представен списък по чл.80 ГПК.

Заинтересованата страна - **Община гр.Алфатар**, не се представлява в процеса и не депозира становище.

Участващият в производството **прокурор от ОП гр.Силистра**,съгласно чл.192 АПК, е и подател на протеста, като поддържа неговата основателност изцяло.

Производството е по реда на чл.185 и следващите от АПК.

Настоящият състав на Административен съд гр.Силистра, съобразявайки аргументите от протеста и доводите,развити в хода на процеса,извърши преценка на събраните доказателства и прие следното: Оспорването от прокурора на нормативни административни актове е изрично нормирано с чл.186 ал.2 АПК,независимо от общите му правомощия от чл.16 АПК,а с чл.187 ал.1 АПК правото на обжалване на тази категория актове,е обявено за безсрочно, което в съвкупност сочи на процесуална допустимост на сезирането.

Предмет на съдебния контрол е разпоредбата на *чл.103 т.б от Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи- общинска собственост* на Община гр.Алфатар,приета с Решение №239 по Протокол №27/26.07.13г. от заседание на Общинския съвет гр.Алфатар,впоследствие изменяна и допълвана, последно с Решение №234 по Протокол №24/29.06.2017г. В хипотезата на чл.185 ал.2 АПК, прокурорът е атакувал отделна разпоредба от общинската Наредба, като предметът на съдебния контрол е детерминиран от протеста и засяга законосъобразността на посочения по-горе текст от нея. По делото е депозирана административната преписка,вкл. консолидиран текст на процесната Наредба /л.6-л.21/ както и необходимите документи относно легитимността на решението за нейното приемане, което е такова по валидиране на нормативния административен акт, т.е. представлява законовото условие за влизане в сила и проявление в правната действителност на последиците от нормирането на обществените отношения с подзаконовия акт /арг. от чл.7 ал.1 ЗНА/.

Според чл.2 ал.1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/,приложим в настоящото производството от препращането на чл.80 АПК,подзаконови нормативни актове могат да издават само органите,предвидени от Конституцията, закон или указ. Тези правила са възпроизведени и в АПК,като чл.76 предвижда те да бъдат издавани само от изрично овластени от КРБ или закон органи.С оглед на текста на чл.22 ал.1 ЗМСМА, в случая е налице законово овластяване на Общинския съвет да приема наредби в изпълнение на правомощията си /най-общо/.Отделно от това, 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 и в чл.8 ЗНА.Следователно,налице е законова делегация от последно посочените правни норми.От материалите по делото е видно,че оспорената Наредба е приета с решение на Общинския съвет Алфатар и по изричната законова делегация от чл.8 ал.2 ЗОбС.Следователно, нормативният акт е издаден от компетентен орган, което сочи, че не е засегнат от порок в тази насока.

При преценка законосъобразността на Наредбата и в частност на оспорената разпоредба от нея,следва да се има предвид и задължителността на акта за нейното приемане - нарочно решение на Общинския съвет, което представлява администра-

тивната санкция на органа на местното самоуправление, валидираща и допълваща характеристиката ѝ на подзаконов нормативен акт. Приемащото я Решение №239 от 26.07.2013г., взето по т.6 от Дневния ред на заседание на Общ.С-Алфатар по Протокол №27 /л.36-л.48/, е законосъобразно взето, с оглед регламента на чл.27 ЗМСМА тъй като видно от приложения протокол /л.42/ -“за“ отмяна на предходната наредба по чл.8 ал.2 ЗОБС и приемане на процесната, са гласували 11 общински съветници, т.е. всички избрани. Приемането на нормативния акт е в съответствие и с изискването от чл.28 ЗНА. Последното налага проектът за наредба, да е придружен от мотиви и предварителна оценка на въздействието по чл.20 ЗНА, изследваща съотношението между формулираните цели и очакваните резултати, вкл. финансова обосновка и съответствие с правото на ЕС. Последните са били обсъдени на заседание на постоянните комисии на Общ.С-Алфатар, видно от Протокол №22/23.07.13г. /л.29-л.35/, като е спазено и предписанието от чл.26 ал.3 ЗНА, което сочи на отсъствие на порок по чл.146 т.3 АПК.

Процесната Наредба съдържа административноправни норми, отнася се до неограничен брой адресати и има многократно правно действие, с които си белези попълва дефиницията за нормативен административен акт, дадена в чл.75 ал.1 АПК. Спазени са предписаните с чл.9 ал.3 ЗНА, във вр. с Глава трета на Указ №883/24.04.74г. за прилагане на ЗНА /Обн.ДВ, бр.39/74г., посл.изм.ДВ, бр.46/07г/- форма, строеж на акта и правила за формулиране на неговите разпоредби. Съгласно чл.78 ал.3 АПК, респ.чл.37 ал.3 ЗНА, нормативните административни актове на общинските съвети се разгласяват чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин, а според чл.22 ал.2 ЗМСМА, такъв „друг подходящ начин“ е чрез Интернет, където, на официалния сайт на Община гр.Алфатар, е и публикувана Наредбата. Обнародването на нормативните актове е елемент от техния фактически състав по аргумент от чл.5 ал.5 КРБ, без който те още не съществуват като предмет на оспорване. То е и задължително условие за влизането им в сила. С оглед на всичко гореизложено, се налага извод, че оспорената Наредба, в частта ѝ на чл.103 т.6, не е засегната от порок и относно изискуемата форма, по смисъла на чл.146 т.2 АПК.

Независимо от всичко това, обаче, и доколкото доминиращите съображения в протеста са свързани с твърдения за нарушение на материалния закон и несъответствие с неговата цел, настоящият състав намира същите за основателни. Оспореният текст предвижда като условие за участие в търг или конкурс при разпореждане с общински имоти и предоставяне на общинска собственост под наем /Глава седма от НРПУРИВОС-л.18-л.19/, кандидатите да представят: „*Чл.103. ...т.6 Удостоверение от Община Алфатар за липса на задължения на физическите и юридическите лица към общината (оригинал); ...*“ Прокурорът счита, че при приемане на тази разпоредба е нарушен материалния закон, тъй като същата се намира в тежко противоречие с чл.4 ал.1-ал.3 ЗОАРАКСД. Законът забранява при управлението и разпореждането с общинска собственост със стопански цели, вкл. при издаване на разрешение или удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие /арг.чл.4 ал.1 ЗОАРАКСД/, да се въвеждат изисквания извън нормативно установените такива и то само със закон /чл.4 ал.2 ЗОАРАКСД/. Ето защо правилно подателят на протеста счита, че е недопустимо с местна наредба, да се поставят изисквания от порядъка на оспореното, което поставя в по-благоприятно положение лицата, които като не живеят на територията на Община гр.Алфатар и не извършват търговска дейност на нея, не могат да генерират фискални задълже-

ния към нея. Горното обстоятелство ги изтласква автоматично една позиция напред. Отделен е въпроса, че само по себе си оспореното изискване е недопустимо, тъй като подобни принудителни изпълнителни способности за събиране на общински задължения /арг. чл. 9б, вр. с чл. 4 ЗМДТ/, не са познати на позитивното ни право.

Основателни са съображенията на протестиращия прокурор за материалната незаконосъобразност на оспорения текст от Наредбата, водещ до нарушаване на конституционния принцип за свободната стопанска инициатива, изведен от чл. 19 ал. 2 КРБ. Нарушен е чл. 3 ал. 3 ЗОАРАКСД, според който органите на местното самоуправление не могат да ограничават правните субекти да извършват определена стопанска дейност, а процесното изискване на чл. 103 т. 6 от Наредбата, ограничава кръга от лицата, които могат резултатно да подадат заявление за участие в обсъжданите състезателни процедури. Въведена е административна пречка/тежест за граждани на общината, вкл. ЮЛ със седалище там, които имат общински задължения. Съгласно чл. 1 ал. 2 ЗОАРАКСД, административното регулиране и административният контрол, осъществяван върху стопанската дейност от органите на местното самоуправление, следва да бъде ограничен до обществено оправдани граници, като разпоредбата на чл. 2 с. 3 очертава рамката на тези граници с оглед обществено значимите интереси, позволяващи контрола в хипотезите на необходимост от защита на: - националната сигурност и обществения ред в РБ, както и на изключителни и суверенни права на държавата /чл. 18 ал. 1-ал. 4 КРБ/; - личните и имуществените права на гражданите и ЮЛ; - околната среда. Като е излязъл извън законово допустимите граници на ограничаване на стопанската дейност в Община гр. Алфатар, Общинският съвет е приел незаконосъобразна разпоредба в лицето на чл. 103 т. 6 НРП УРИВОС, в нарушение на чл. 1 ал. 2 и чл. 2 ЗОАРАКСД. В този контекст следва да бъде отклонено като неоснователно възражението му, че Община Алфатар като самостоятелен стопански субект /арг. чл. 136, чл. 140 и чл. 141 КРБ/, правилно не следвало да се интересува от задълженията на участниците към други общини и държавата, каквото обаче, не е съображението на оспорващия прокурор. В резултат на водена местна политика, ответникът счита за съответно на закона, да изисква от ЮЛ и гражданите на Община Алфатар, да нямат непогасни общински задължения за да се ползват от общинската собственост, което е неправилно и не е в състояние да дерогира обсъдените по-горе изисквания на ЗОАРАКСД. Същото, както основателно счита вносителят на протеста, реално поставя на по-задни позиции още в старта на публичните процедури, именно гражданите и ЮЛ със седалище в Община гр. Алфатар, ако имат все пак общински задължения, което противоречи на изискването за гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност /чл. 19 ал. 2 КРБ/.

Обобщавайки изложеното, настоящият състав на АС гр. Силистра приема, че оспорената разпоредба на чл. 103 т. 6 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост на Община гр. Алфатар противоречи на нормативни актове от по-висок ранг и подлежи на отмяна. При този изход на процеса, в съответствие с чл. 143 ал. 1 АПК, на оспорващата страна се дължат направените и своевременно поискани разноски в размер на 20 лева, представляващи заплатена държавна такса за публикация в Държавен вестник на обявлението по чл. 188, във връзка с чл. 181 АПК, удостоверени с документа на л. 50 от делото.

Ответният общински съвет е орган на местното самоуправление в общината, според чл. 138 КРБ, а според следващия чл. 139 КРБ - орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Разпоредбата на чл. 141 ал. 1 КРБ гласи, че общината има

самостоятелен бюджет, какъвто съгласно действащото право, общинският съвет няма. В такъв смисъл са текстовете на чл.15 ал.1 и чл.29а ал.1 ЗМСМА, сочещи, че общинският съвет не е юридическо лице, няма самостоятелен бюджет, своя администрация и самостоятелен щат, за разлика от общината, която, съгласно чл.14 ЗМСМА, е юридическо лице, със самостоятелен бюджет. Всичко това налага, основателно претендираните разноски, да бъдат възложени в тежест на бюджета на Община гр.Алфатар. При осъществяване на дейността по чл.168, във връзка с чл.146 АПК, настоящият състав установи, че са налице отменителните основания по отношение на оспорената разпоредба от процесния нормативен административен акт, по смисъла на чл.146 т.4 и т.5 АПК, воден от което и на основание чл.193 ал.1 пр.2 АПК, Административният съд гр.Силистра

РЕШИ:

ОТМЕНЯ точка 6 на чл.103 от Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост на Община гр.Алфатар, приета с Решение №239 по Протокол №27/26.07.2013г., изменена и допълнена с Решение №226/30.05.17г. и Решение №234 по Протокол №24/29.06.2017г. от заседание на Общинския съвет гр.Алфатар.

ОСЪЖДА Община гр.Алфатар, с административен адрес: гр.Алфатар, ул. "Йордан Петров" №6, да заплати на Окръжна прокуратура Силистра, с административен адрес: гр.Силистра, ул.Илия Блъсков" №7, сумата от 20.00 /Двадесет/ лева, представляваща съдебни разноски.

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

В случай на неподаване на касационна жалба или протест или ако те са отхвърлени от ВАС, съдебното решение следва да бъде обнародвано /оповестено/ по реда на чл.194 АПК, т.е. по начина, по който е била обнародвана Наредбата за организацията, реда и контрола на търговската дейност и услуги и защита на потребителите на територията на Община Дулово, за датата на което, следва да бъде уведомен Административен съд гр.Силистра.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1

Влязло в сила на: 06.06.2018г.