

РЕШЕНИЕ

№ 53 /05.03.2021 г., град Добрич

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд - Добрич, в публично заседание на девети февруари, две хиляди двадесет и първа година, III състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Нели Каменска

при участието на секретаря Стойка Колева разгледа докладваното от председателя административно дело № 540 по описа на съда за 2020 г. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по чл.145 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК) и е образувано по жалба на Областен управител на област Добрич подадена срещу Решение № 276 по Протокол № 19 от 19.10.2020г., с което е повторно прието Решение № 273 по Протокол 17 от заседание на Добрички общински съвет, проведено на 24.09.2020г.

В жалбата на Областния управител на област Добрич са изложени съображения за нелегалност на повторно прието решение, поради противоречието му с материалния закон - разпоредбата на чл.37и от ЗСПЗЗ. Областният управител счита, че общинският съвет не разполага с правомощието да удължава срока на договорите за отдаване под наем на общинските „мери и пасища“, тъй като тези имоти били поставени под специален режим, който се подчинявал на специални правила на ЗСПЗЗ, подробно уредени с нормите на чл.37 до чл.37о от ЗСПЗЗ и по тази причина общите правила за Закона за общинската собственост и Закона за задълженията и договорите били неприложими. По тези съображения подробно изложени в жалбата се иска от съда да отмени като незаконно повторно приетото решение на общинския съвет.

Ответникът, Добрички общински съвет, чрез адв.Далакманска, оспорва жалбата на основанията, които са изложени в отговора от 13.11.2020. и В писмения отговор е посочено, че процесното решение е взето при спазване на процесуалните правила, с явно гласуване, при необходимия кворум и мнозинство и съобразно правомощията на общинските съвети по чл.21, ал.1, т.8 от ЗМСМА по повод ангажиментите на наемателите по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ от ПРСР 2014-2020г. Изложено е становище, че разпоредителните сделки с имоти, общинска собственост, се извършвали под контрола на общинския съвет, което било и правното основание за вземане на решението. Направено е искане жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна.

От фактическа страна съдът приема следното:

С Решение № 273 по Протокол № 17 от заседание, проведено на 24.09.2020 г. Добричкият общински съвет е дал съгласие да се изменят договорите за отдаване под наем на общинска земя с начин на трайно ползване „пасище, мера“, сключени през 2015 г. между Община Добричка и собственици на пасищни селскостопански животни в частта им на срока на действие, който да бъде удължен за още една стопанска година, считано от 01.10.2020г. до 01.10.2021 г. Общинският съвет е допуснал и предварително изпълнение на решението, на основание чл.60, ал.1 от АПК, което е мотивирал с необходимостта от осигуряване на възможност на животновъдите да кандидатстват по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020г. и е възложил на кмета на общината сключването на анекси към договорите за наем.

Видно е, че решението е прието въз основа на докладна записка на кмета на общината, Соня Георгиева, от 08.09.2020г., в която поименно са посочени земеделските производители, чиито договори, сключени през 2015г. изтичат на 01.10.2020г. и които са направили искане срока на договорите им за наем на общинските мери и пасища да бъде удължен с още една стопанска година. В докладната записка е посочено, че удължаването на срока на договорите се налага, за да бъде допустимо подпомагането на животновъдите по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ от ПРСР 2014-2020г. Посочено е също, че пет годишният срок на сключените договори за наем на общинските мери и пасища не позволява на наемателите-животновъди да кандидатстват по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ от ПРСР 2014-2020г., тъй като не биха отговаряли на критериите за допустимост на мярката, регламентирани в Наредба № 4/08.08.2017 г. по прилагането ѝ. В докладната записка е цитирана разпоредбата на чл.10, ал.3 от Наредбата в предишната ѝ редакция, изискваща кандидатът по мярката да осигури ползване на площи за паша за не по-малко от 6 години от датата на подаване на заявлението за подпомагане.

Докладната записка на кмета е разгледана от Постоянната комисия по общинска собственост, устройство на територията и строителството на заседание от 15.09.2020г., която е приела единодушно предложението проект на решение. Предложението на кмета за удължаване с една стопанска година на сключените договори за наем с животновъдите е включено в т.6 от дневния ред за заседанието на общинския съвет, насрочено за 24.09.2020г.

От представения Протокол № 17 е видно, че от 21 избрани общински съветници на заседанието от 24.09.2020г. са присъствали 19 съветници, които са гласували единодушно за приемане на предложеното от кмета на общината решение за удължаване срока за сключените договори за наем със земеделските производители – животновъди за още една стопанска година.

Решението е постъпило в Областна администрация-Добрич на 28.09.2020г.

На 30.09.2020г. областният управител е обжалвал разпореждането за допускане на предварително изпълнение на решението. По оспорването е образувано ч.адм.д. № 497/2020г. по описа на Административен съд – Добрич. С Определение № 276 от 01.10.2020г. съдът е отхвърлил жалбата срещу разпореждането за допускане на предварително изпълнение на Решение № 273 по Протокол 17 от заседание на Добрички общински съвет, проведено на 24.09.2020г. Определението на Добричкия административен съд е влязло в сила на 21.10.2020г., когато е потвърдено с определение, постановено по адм.д. № 11297/2020г. от Върховния административен съд.

Със Заповед № АдК-04-49 от 02.10.2020 г. областният управител е върнал за ново обсъждане Решение № 273/24.09.2020г. В мотивите на заповедта областният управител е посочил съображения, идентични с изложените в жалбата – общинският съвет няма правомощие да разпределя пасищата, мерите и ливадите, а само да ги определя с решение ежегодно за общо или индивидуално ползване. Областният управител се е позовал на чл.37и от ЗСПЗЗ.

Заповедта е постъпила в деловодството на Добрички общински съвет на 05.10.2020 г.

От представена покана до общинските съветници от 12.10.2020г. е видно, че върнатото решение е включено в първа точка от дневния ред за свиканото извънредно заседание , насрочено за 19.10.2020г.

От Протокол № 19 от заседание, проведено на 19.10.2020г. е видно, че от общо 21 избрани общински съветници са присъствали 19 общински съветници, които отново единодушно са гласували за повторното приемане на върнатото решение. Волята на общинския съвет е оформена с Решение № 276 като в протокола е вписано поименното гласуване.

Срещу това решение областният управител на Област Добрич е подал жалба.

От изисканите и представени по делото писмени доказателства – сключените договори за наем на общински мери и пасища от 2015 г. се установява, че всички посочени 18 наематели са регистрирани животновъди и са съответно включени в представения Регистър/списък на земеделските стопани, отглеждащи пасищни животни, представен с писмо от 26.01.2021г. (л.141-150 от делото).

От представеното писмо на директора на ДФ „Земеделие“ –Добрич с изх. № 02.080—0800/332 от 1.01.2021г. се установява, че от посочените 18 земеделски стопани (поименно посочени в представен списък на л.152) само петима са кандидатствали по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“.

По допустимостта на жалбата

Жалбата е допустима. Съгласно чл. 45, ал. 11 от ЗМСМА измененият или повторно приетият акт на общинския съвет може да бъде оспорван пред съответния административен съд по реда на АПК.

В случая повторно приетият акт е постъпил в областната администрация на 20.10.2020 г., а жалбата срещу него е депозирана в съда на

27.10.2020 г. и е в законоустановения 14-дневен срок за обжалване. Макар и неточно формулирана, от съдържанието на жалбата и оплакванията в нея е явно, че се обжалва и се иска отмяната на Решение № 276, прието по Протокол № 19 от заседание, проведено на 19.10.2020г., с което е повторно прието първото решение № 273 по Протокол № x17 от 24.09.2020г.

Предмет на съдебен контрол е именно повторно приетото Решение № 276 по Протокол № 19 от 19.10.2020г., каквато е и актуалната съделна практика на ВАС (Определение № 13 652/04.11.2020г. по адм.д. № 11529/2020г., ВАС, IV отд.)

Жалбата е подадена от надлежно легитимирана страна - областният управител, който с оглед чл.45, ал.4 от ЗМСМА и Тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. по тълк.д. № 20/2007 г., ОСК на ВАС може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд.

По основателността на оспорването

Жалбата е основателна, но не по съображенията, изложени от областния управител.

Материалната компетентност на общинския съвет да приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество е регламентирана в чл.21, ал.1, т.8 от ЗМСМА. Като правно основание за приемане на оспореното решение е цитирана и нормата на чл.37л, ал.2, т.1 от ЗСПЗЗ, съгласно която договорите за наем и аренда по чл. 37и, ал. 12 могат да се прекратяват или изменят преди изтичането на срока, по искане на ползвателя.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление в общината с обща компетентност, който определя политиката за изграждането и развитието ѝ, осъществява публичните дейности от местен интерес, посочени от закона като задачи на местното самоуправление. В изпълнение на своите правомощия общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции и решения, прави декларации и обръщения. Правомощията на общинските съвети, очертаващи общата им компетентност, са посочени изчерпателно в чл. 21, ал. 1 ЗМСМА. Във всяка една от хипотезите на чл.21, ал.1, т.1-25 от на общия закон, ЗМСМА, в специалните закони са детайлизирани конкретните правомощия на органа на местно самоуправление. В случая правомощията на общинския съвет по чл.21, ал.1, т.8 от ЗМСМА са конкретизирани в специалните Закон за общинската собственост (ЗОбС) и в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ).

Процесното решение е за изменение на договори за наем чрез удължаване на срока на действието им, то е израз на задължението на общинските съвети да осъществяват публичните дейности от местен интерес и представлява решение по управление на общинско имущество.

Нормата на чл.8, ал.2 от ЗОбС определя, че редът за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи - общинска

собственост, и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските заместници се определят с наредба на общинския съвет при спазване на разпоредбите на този закон и на специалните закони в тази област. Специалният Закон за общинската собственост в чл.8, ал.1 от ЗОБС конкретизира общото правомощия по чл.21, ал.1 т.8 от ЗМСМА, като посочва, че придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи - общинска собственост, се извършват под общото ръководство и контрол на общинския съвет. От съдържанието на чл.8, ал.2 от ЗОБС е явно, че общинският съвет осъществява общото ръководство и контрол по см. на чл.8, ал.1 от ЗОБС във вр. с чл.21, ал.1, т.8 от ЗМСМА чрез приемането на подзаконовни нормативни актове – наредби, както и решения.

В случая Добрички общински съвет е одобрил възможността кметът на общината да сключи анекси за изменение на договорите за наем, състоящо се в удължаване сроковете на договорите за наем на общинските мери и пасища.

Визираната в оспореното решение разпоредба на чл.37л, ал.2 т.1 от специалния закон - ЗСПЗЗ, изрично предвижда такова правомощие за кмета на общината, тъй като определя, че договорите за наем и аренда по чл. 37и, ал. 12, могат да се прекратяват или изменят преди изтичането на срока, по искане на ползвателя.

Съдът намира, че процесното решение на ОбС, прието на осн. чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА и чл.37л, ал.2 т.1 от ЗСПЗЗ, не отговаря на изискванията за съдържание и форма, то е неясно, взето е при неизяснена фактическа обстановка и липса на мотиви.

Индивидуалните административни актове, които издава общинския съвет в изпълнение на правомощията си, трябва да отговарят като форма и съдържание на изискванията на общия процесуален закон - АПК. Императивно изискване на законодателя е в тези актове да бъдат посочени фактическите и правни основания за издаване на акта, т.е. да има мотиви, да са очертани ясно правата и задълженията на адресатите, срокът за изпълнението му, пред кой орган и в какъв срок актът може да бъде обжалван. Неспазването на изискването за форма води винаги до незаконосъобразност, респ. - отмяна, на акта.

С решението е дадено съгласие да се удължи срокът на договорите за наем на общинските мери и пасища, но не е посочено за кои договори, сключени с кои наематели на общински мери и пасища се отнася тази възможност и при какви конкретни условия, свързани с кандидатстването по мярка 14 от ПРСР 2014-2020г.

В решението не се сочи дали изменението на договора по отношение на срока е за всички наематели, които имат сключени през 2015 г. и изтичащи договори или касае само тези от тях, които са поименно посочени в докладната записка на кмета.

Самото решение е изцяло и единствено мотивирано с кандидатстването по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“. След като по делото се установи, че от визираните в докладната записка на кмета 18 земеделски производители (поименно посочени в представен списък на л.152) само петима са кандидатствали по мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ (писмо на директора на ДФ „Земеделие“ –Добрич с изх. № 02.080—0800/332 от 1.01.2021г.), неизяснен остава и въпроса дали процесното решение касае всички, визирани в докладната записка на кмета наематели, или само тези, които са кандидатствали по мярката. Ако решението е в полза на всички визирани в докладната записка на кмета наематели, не става ясно какви са съображенията на общинския съвет да удължи срока на договорите с всички тях при положение, че не всички са кандидатствали по мярка 14.

В самата докладна записка на кмета е цитирана разпоредбата на чл.10 ал.6 от Наредба № 8 от 08.08.2017г. за прилагане на мярка 14 „Хуманно отношение към животните“ от ПРСР 2014-2020г., издадена от министъра на земеделие, храните и горите, която не е в действаща към този момент редакция. Видно е че с изменение на чл.10, ал.6 от Наредба № 4/2017г., публ. ДВ, бр. 53 от 2019 г., в сила от 05.07.2019 г., текстът на нормата гласи, че документите за ползване за животновъдните обекти - пасища, могат да бъдат за срок не по-малък от една година, като кандидатът е длъжен да осигури ползване на площи за паша при спазване на условието на чл. 4, ал. 5.е отпаднало изискването. Цитираното в докладната записка на кмета изискване за представяне на документи за осигурено ползване на площи за не по-малко от 6 години, е изискване съществувало в предишната редакция на нормата.

Неясно изразената воля на общинския съвет наложи събирането по делото на множество допълнителни писмени доказателства, които обаче също не изясняват кои договори могат да бъдат удължени с още една година.

Липсата на отразени конкретните фактически констатации на органа по отношение на наемателите, които могат да понесат вреди от изтичащия срок на договорите, поставя съда в невъзможност да упражни контрол за законосъобразност и само по себе си е достатъчно основание за отмяна на оспорвания акт.

По тези съображения съдът намира, че оспореното решение следва да се отмени като постановено в нарушение на процесуалното правило на чл.35 от АПК и като неотговарящо на изискванията за форма на индивидуалния административен акт.

Следва да се има предвид, че чл.37и, ал.1 от ЗСПЗЗ, определя, че пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд се отдават под наем или аренда по реда на чл. 24а, ал. 2 на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, съобразно броя и вида на регистрираните животни, по цена, определена по пазарен механизъм. А нормата на чл.24а, ал.6, т.4 от ЗСПЗЗ, изрично определя, че земите от общинския поземлен фонд могат да се отдават под наем или аренда

без търг или конкурс на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, когато земите са пасища, мери или ливади. Следователно, евентуално сключените от кмета на общината анекси към договорите с животновъдите-наематели на общински мери и пасища, които отговарят на изискванията по чл.24а, ал.6, т.4 от ЗСПЗЗ, ще са съобразени със закона и възможността и правомощията на кмета по чл.37л, ал.2, т.1 от ЗСПЗЗ.

С оглед резултата от настоящото производство, а именно отмяна на оспореното решение и своевременно заявеното от областния управител искане за присъждане на разноски, то такива следва да му се присъдят в размер на 100 лв. юрисконсултско възнаграждение, определено в минимален размер по реда на чл.78, ал.8 от ГПК, чл.37 от Закона за правната помощ във връзка с чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Воден от горното и на основание чл. 184 във вр. с чл.172, ал.2 от АПК, Административен съд - Добрич

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по оспорване на областния управител на област Добрич Решение № 276 по Протокол № 19 от 19.10.2020г., с което е повторно прието Решение № 273 по Протокол 17 от заседание на Добрички общински съвет, проведено на 24.09.2020г.

ОСЪЖДА Община Добричка да заплати на областен управител на Област Добрич сумата от 100 лв., представляваща разноски по делото за юрисконсултско възнаграждение.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба или протест в 14 (четирнадесет) дневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от него на страните.

Решението да се съобщи на страните по реда на чл.138 от АПК.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:

33/14