

РЕШЕНИЕ

№ 269

28.06.2019 г., град Добрич

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд - Добрич, в публично заседание на осемнадесети юни две хиляди и деветнадесета година, I състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА

ЧЛЕНОВЕ: ТЕОДОРА МИЛЕВА

СИЛВИЯ САНДЕВА

при участието на секретаря ВЕСЕЛИНА САНДЕВА и прокурора при Окръжна прокуратура - Добрич, ВЕСЕЛИН ВИЧЕВ, разгледа докладваното от председателя адм. дело № 254 по описа на съда за 2019 г. и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е административно, по реда на Раздел III на Глава X /чл. 185 и следв./ от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във връзка с чл. 191 от АПК.

Делото е образувано по жалба вх. № 1214/ 18.04.2019 г., подадена от Областен управител на област Добрич, срещу Решение № 1096 по Протокол № 49 от заседание на Добрички Общински съвет, проведено на 28.03.2019 г., с което Решение е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ община Добричка.

Областният управител сочи, че от извършена справка на интернет страницата на Община Добричка е установено, че проектът за изменение на процесния Правилник е публикуван на страницата, спазен е срокът за обществено обсъждане, но не е спазено изискването на чл. 26, ал. 3 от ЗНА да бъде публикувана на интернет страницата на Общината предварителна оценка за въздействието по отношение предложените изменения и допълнения па подзаконовия нормативен акт, както и че няма данни такава оценка да е била извършена преди изработването на проекта за изменения и допълнения на Правилника, което се явява нарушение на чл. 28, ал. 1 и ал. 44 от Закона за нормативните актове (ЗНА), във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с § 5 от ПЗР на ЗНА, във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България. Същевременно счита, че не са налице фактически и правни основания за приемане на оспореното Решение. В този смисъл иска отмяна на същото като незаконосъобразно. Претендира съдебно – деловодни разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – Добрички Общински съвет, редовно призван за съдебното заседание, се представлява от адв. Далакманска, ДАК, която оспорва жалбата и я намира за неоснователна. Излага становище, че изискването за предварителна оценка не засяга подзаконовите нормативни актове, които се приемат от общинските съвети. Твърди, че са публикувани на сайта на Общината мотивите за конкретното изменение. Сочи, че Решението, с което е изменен Правилникът за общинското социално предприятие /ОСП/, е прието с явно гласуване, с мнозинство повече от половината от присъстващите общински съветници на сесията, на която от 21 общински съветници са присъствали 19, а към момента на приемане на процесното Решение – 16, които са гласували „за“. Претендира съдебно – деловодни разноски.

Представителят на Окръжна прокуратура - Добрич дава заключение, че оспорването е неоснователно. Счита съображението за необходимост от предварителна оценка на въздействието за неоснователно, като сочи, че предвид характера на акта и страната, която го приема, преценката за извършване на цялостна предварителна оценка е предоставена на съставителя на акта. Добавя, че в конкретния случай изработване на оценка по чл. 20 от ЗНА не е задължително, за да е условие за законност на акта. Дава заключение да бъде отхвърлена жалбата.

Административен съд - Добрич, като прецени заявените в жалбата на Областния управител на област Добрич доводи и съображения и въз основа на събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

С Докладна записка /ДЗ/, внесена в Добрички Общински съвет на 12.03.2019 г. /л. 50/, Кметът на Община Добричка, във връзка с реализирането на проект „Социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ – генератор на социална възвръщаемост в Община Добричка“ по оперативна програма „Развитие на човешките ресурси /ОПРЧР/ 2014 – 2020 г.“, по указание на Управляващия орган на ОПРЧР и в съответствие с критериите за социално предприятие, предлага приемане на промени в чл. 9, ал. 1 от Правилника със следния текст: „Социалното предприятие използва своята печалба на първо място, тоест минимум 51 % от нея за постигането на основната си цел, като всички приходи, реализирани от ОСП се внасят в приход на бюджета на Общината за Социално предприятие“. Към ДЗ са изложени мотиви /л. 51 – 52/ за необходимостта от внесеното изменение, като е указано, че с него се цели прецизиране на реализираните приходи от ОСП и постигане на съответствие с критериите за такъв вид предприятие, като същите са обосновани с легалната дефиниция за „социално предприятие“, съдържаща се в чл. 2 от Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) и за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски

механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване „Прогрес“.

С ДЗ от 27.03.2019 г. /л. 49/ Кметът на Община Добричка е предложил приемане на Решението за изменение на Правилника да бъде придружено с допускане на предварително изпълнение на акта.

От приложената по делото разпечатка на интернет страницата на Община Добричка е видно, че мотивите към предложението за изменение на Правилника са публикувани на 25.02.2019 г. /л. 58/

На 28.03.2019 г. проектът за изменение, ведно с предложението за предварително изпълнение на Решението по приемане на изменението в Правилника е обсъден на заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление, обществен ред, сигурност и законност и е подкрепен от членовете на ПК изцяло. /л. 48/

На 28.03.2019 г. е проведено заседание на Добрички Общински съвет, на което са присъствали 18 общински съветници, като са отсъствали трима, според отразеното в Протокола. Докладната записка относно приемане на Правилник за изменение и допълнение на Правилник за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ община Добричка е разгледана като точка 18 от Дневния ред. От Протокола и поименен списък към него /л. 45 - 46/ се вижда, че „за“ са гласували 16 общински съветници, „против“ – 0, „въздържали се“ – 0, при което с Решение № 1096 по Протокол № 49 от заседанието на Общинския съвет са приети измененията и допълненията по начина, по който е направен първоначалният проект, цитиран по – горе.

С писмо изх. № ОУ – 02 – 2030/ 02.04.2019 г. от Община Добричка /л. 65/ е изпратена на Областна администрация - Добрич справка от взетите решения на проведеното на 28.03.2019 г. заседание на Добрички Общински съвет, ведно с допълнителни материали.

Писмото е регистрирано в Областна администрация Добрич с вх. № АдК – 01 – 27/ 02.04.2019 г.

Със Заповед № АдК – 04 - 14 от 03.04.2019 г. на Областния управител на област Добрич /л. 14 - 16/, на основание чл. 32, ал. 1 от Закона за администрацията, във връзка с чл. 45, ал. 4 от ЗМЗСМА, е върнато за ново обсъждане Решение № 1096 по Протокол № 49 от заседание на Добрички Общински съвет, проведено на 28.03.2019 г., с указания за неговата отмяна, като в мотивите към Заповедта е прието, че при приемането на промените са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила с твърдението за необходимост от предварителна оценка на въздействие на изменението и липса на фактически и правни основания за приемане на това изменение. Така издадената Заповед е изпратена на председателя на Добрички Общински съвет, като е получена и регистрирана на 03.04.2019 г. /л. 20/

Колективният орган не е разгледал върнатото за ново обсъждане Решение съобразно установения в чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА срок, а именно – 17.04.2019 г.

На основание чл. 45, ал. 8 от ЗМСМА Областният управител е подал настоящата жалба на 18.04.2019 г., с която обжалва Решение № 1096 по Протокол № 49 от заседание на Добрички Общински съвет, проведено на 28.03.2019 г., с което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ община Добричка. /л. 2 - 5/

Предвид така установената фактическа обстановка и след служебна проверка на основание чл. 168, във връзка с чл. 146 от АПК, съдът намира от правна страна следното:

Предмет на оспорване с жалбата на Областния управител на Област Добрич е Решение, с което са приети изменения и допълнения в подзаконов нормативен акт. Съгласно чл. 185, ал. 2, във връзка с ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват пред съд, като съгласно разпоредбата на чл. 186, ал. 1 от АПК правото на оспорване на подзаконов нормативен акт принадлежи на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, а в съответствие с разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

В случая се касае за жалба на Областния управител, който разполага с правомощие да оспорва пред съответния административен съд решенията на общинските съвети относно тяхната законосъобразност. Това държавновластническо правомощие е делегирано със закон, съдържа се в нормите на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА и на чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията и е спрямо всички актове на общинските съвети и кметове на общини, без значение на вида и действието им. За упражняването на това правомощие от Областния управител не се изисква наличие на пряк и непосредствен правен интерес. Достатъчно е наличието на акт, приет от орган на местното самоуправление, съответно установено нарушение на закона. Правомощието на Областния управител да упражнява контрол за законосъобразност на всички видове решения на общинските съвети, е различно от това на заинтересованите страни, засегнати от тези актове. Това правомощие е израз на държавната власт, осъществявана по места от Областния управител с цел осигуряване на законност на решенията на местната власт. С оглед изложеното съдът намира, че жалбата е допустима и следва да бъде разгледана по същество.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна:

Промените на подзаконовия нормативен акт са приети от компетентен орган – Добрички Общински съвет. Материалната компетентност на органа е нормативно уредена в чл. 21, ал. 2, във връзка с чл. 17, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА, като съгласно нормата на ал. 2 от чл. 21, в изпълнение на правомощията си

по ал. 1, Общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения, от което следва, че същият има правомощие да изменя или допълва същите.

На следващо място, промените в акта, предмет на оспорването, са приети в установената писмена форма, при надлежно отбелязване на правните основания за приемането им и при наличие на законоустановения по ЗМСМА кворум, съобразно изискването на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА.

В случая на страницата на Община Добричка са качени Мотивите, налагащи изменението в процесния Правилник. Няма спор, че преди приемане на конкретното изменение, предварителна оценка на въздействието не е изготвена. В тази насока е налице и изрично изявление от вносителя в ДЗ, според което по закон за конкретния вид акт и приемащия го орган не се изисква предварителна оценка на въздействието.

Настоящият състав споделя това становище на вносителя. Възражението на жалбоподателя за необходимост от предварителна оценка на въздействието, съгласно нормата на чл. 20 от ЗНА, е неоснователно. По начина, по който законодателят е формулирал изискването за изготвяне на предварителна оценка на въздействието, то това изискване, съобразно чл. 20, ал. 2 от ЗНА, е с адресат Министерски съвет, тъй като „извършването на частична предварителна оценка на въздействието предхожда изработването на всеки проект на закон, кодекс и подзаконов нормативен акт на Министерския съвет.“ Същевременно с чл. 20, ал. 3 ЗНА е предвидено, че цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при:

1. изработване на нови закони и кодекси;
2. изработване на проекти на нормативни актове, за които оценката по ал. 2 е показала, че може да се очакват значителни последици.

Изводът е, че спрямо подзаконов нормативен акт, приеман от общинските съвети, такова изискване няма поставено, като с разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от ЗНА преценката е предоставена на съставителя на акта. В този смисъл внасянето на проекта за изменение на Правилника и приемането му без изготвена предварителна оценка на въздействието не противоречи на закона и по тази причина жалбата при тези доводи е неоснователна.

При извършената проверка за съответствие на оспорения акт с останалите изисквания на ЗНА, съобразявайки наведените доводи от жалбоподателя и проверявайки служебно акта, съдът в настоящия състав констатира, следното:

Точка 18 от Дневния ред е включена допълнително по предложение на Председателя на Общинския съвет, като е посочено, че материалите са раздадени предварително. Включването на точката в Дневния ред е гласувано и прието единодушно от присъстващите на заседанието общински съветници. Същевременно проектът за изменение е разгледан и обсъден на заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление, както беше посочено по – горе. В този смисъл, макар и по делото да липсват доказателства за спазване на изискването на чл. 28, ал. 3 от Правилника за

организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за внасяне на извънредната точка преди 12.00 часа на предхождащия заседанието ден, то раздаването на материалите предварително, липсата на противопоставил се общински съветник на включването ѝ в дневния ред, налага извод, че дори и да е налице нарушение, то не е съществено. Очевидно е, че се касае за въпрос, който се е нуждаел от спешно разглеждане, доколкото е свързан с изпълнение на европейски проект и привеждане на Правилника на ОСП в съответствие с критериите по указания Регламент на ЕС. В тази връзка е и внесено предложение да бъде допуснато включително предварително изпълнение на Решението, което предварително изпълнение пък не е оспорено от Областния управител. В подкрепа за неотложността на случая е и писмо на Министерство на труда и социалната политика ОПРЧР /л. 81 – 83/.

Процесните промени са гласувани и приети от Общинския съвет при спазване на административнопроизводствените правила по изработването и приемането им, регламентирани в Глава III на Закона за нормативните актове /ЗНА/ и по - конкретно на разпоредбите на чл. 26 и на чл. 28 от същия закон, приложим субсидиарно по силата на препращащата норма на чл. 80 от АПК. Това е така, защото:

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от ЗНА, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА изисква в процеса по изработване на проект на нормативен акт да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица, а ал. 3 на чл. 26 от ЗНА налага 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, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 /необходимостта от последното беше вече обсъдено/, както и че когато съставителят на проекта е орган на местното самоуправление, публикуването се извършва на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

На следващо място, разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗНА регламентира, че 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, като съгласно, ал. 2 на същия текст, мотивите, съответно докладът, съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

В конкретния случай изискването за публикуване на проекта на интернет страницата на Общината е изпълнено, вкл. е спазен и срокът, в

който тази публикация следва да е на сайта на съответната община. Налице е справка, че по публикувания проект и мотиви предложения не са постъпили.
/л. 53/

Мотивите и изложеното в ДЗ изпълняват изискването на законодателя. Те сочат какви фактически констатации е направил административният орган при издаването на акта и въз основа на какви доказателства. Като причини вносителят е посочил, че по указание на УО на ОПРЧР и в съответствие с критериите за социално предприятие се налага прецизиране на разпоредбата относно реализираните приходи от ОСП, което налага изменението в чл. 9, ал. 1 от Правилника. /л. 51/ Целта е да се постигне законосъобразно функциониране на ОСП съобразно националното и европейско законодателство. По делото е прието като доказателство и писмото на УО, свързано с проекта, по който е създадено ОСП. Така събраните доказателства указват, че проектът за изменение и съответно приетото по него Решение, са съобразени с принципите, разписани в чл. 26, ал. 1 от ЗНА, при което съдържанието на мотивите е достатъчно, за да се приеме, че изпълняват ролята на фактически основания, послужили за приемането на конкретния подзаконов нормативен акт. Целите и очакваните резултати изпълняват изискванията на закона, като допринасят за по – голяма яснота, публичност и откритост при функционирането на ОСП.

Предвид изложеното, жалбата се явява неоснователна и като такава следва да бъде оставена без уважение.

При този изход на спора и изрично стореното в тази насока искане от процесуалния представител на ответника, съответно приложените в тази насока писмени доказателства, съдът следва да присъди в полза на ответника сторените по делото разноски за възнаграждение за един адвокат в размер на 500 лв. /петстотин лева/.

С оглед горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл. второ, във връзка с чл. 191 от АПК, Административен съд – Добрич, Първи състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ оспорването по жалба вх. № 1214/ 18.04.2019 г., подадена от Областен управител на област Добрич, срещу Решение № 1096 по Протокол № 49 от заседание на Добрички Общински съвет, проведено на 28.03.2019 г., с което Решение е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ община Добричка.

ОСЪЖДА Областна администрация Добрич да заплати на Добрички общински съвет направените деловодни разноски в размер на 500.00 лв. /петстотин лева/.

Препис от решението, на основание чл. 138, ал. 1 от АПК, да се изпрати или връчи на страните по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на Република България, в четирнадесетдневен срок от съобщаването или връчването му на страните.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /и/

ЧЛЕНОВЕ: 1. /и/

2. /и/