

РЕШЕНИЕ

№

26.07.2019 г., град Добрич

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд - Добрич, в публично заседание на двадесет и трети юли две хиляди и деветнадесета година, I състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА

ЧЛЕНОВЕ: СИЛВИЯ САНДЕВА

МИЛЕНА ГЕОРГИЕВА

при участието на секретаря СТОЙКА КОЛЕВА и прокурора при Окръжна прокуратура - Добрич, СВИЛЕНА КОСТОВА, разгледа докладваното от председателя адм. дело № 278 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. № 1321/ 03.05.2019 г., подадена от Областен управител на област Добрич, срещу Решение № 5/43 по Протокол № 5 от заседание на Общински съвет Крушари, проведено на 05.04.2019 г., с което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Крушари.

Областният управител сочи, че, съгласно чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА), преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата а съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. В случая приема, че има данни за частична предварителна оценка на въздействието на предложения проект, но тя не е изготвена в съответствие с Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Настоява, че от мотивите към проекта не могат да се установят причините, които налагат приемането на измененията. Допълва, че причините не са ясни, поради това, че в мотивите е посочено, че по указание на Управляващия орган на ОПРЧР и в съответствие с критериите за социално предприятие по Схемата за предоставяне на безвъзмездна помощ проект BG05M9OP001 – 2 – 010 – 0213 „Социално предприятие Крушари“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014 – 2020 г.“ се налага прецизиране на някои разпоредби относно реализираните приходи от

ОСП, но съдържанието на посоченото указание липсва. В причините, налагащи приемането на изменението, се съдържало, че ОСП ще използва минимум 51 % за постигане на основната си цел, като всички приходи, реализирани от предприятието, ще се внасят в бюджета на общината за СП. Според жалбоподателя не е ясно как са определени точно тези 51 % за постигане на основната цел, именно поради липсата на указанието на УО на ОПРЧР. В този смисъл иска отмяна на обжалваното Решение като незаконосъобразно. Претендира съдебно – деловодни разноси за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – Общински съвет Крушари, редовно призован 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. Настоява, че в мотивите към проекта за Решение ясно са посочени причините, наложили приемането на измененията, тъй като точно и ясно е било посочено, че те са в резултат на изисквания, наложени от по – горестоящ орган, при това управляващ Проекта. Обръща внимание, че първата промяна е свързана с прецизиране на разпоредби, свързани с реализирани приходи от ОСП, а втората – с промяна в наименованието на счетоводителя по Проекта. (л. 61 – 63) Поддържа представения по делото Отговор с вх. № 1511/ 22.05.2019 г. Претендира съдебно – деловодни разноси.

Представителят на Окръжна прокуратура - Добрич дава заключение, че жалбата е неоснователна, а Решението е правилно и законосъобразно, поради което следва да бъде оставено в сила.

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 Общински съвет Крушари на 27.02.2019 г. (л. 42 – 44), Кметът на Община Крушари, във връзка с реализирането на проект „Социално предприятие Крушари“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси (ОПРЧР) 2014 – 2020 г.“, по указание на Управляващия орган на ОПРЧР, предлага проект на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“, като сочи, че с Решение № 8/67 по Протокол № 8 от 11.07.2018 г. Общински съвет – Крушари е приел Правилник за организацията и дейността на Общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“, което е действащо. Същевременно представя, че по указание на Управляващия орган на ОПРЧР и в съответствие с критериите за социално предприятие по Схемата за предоставяне на безвъзмездна помощ проект BG05M9OP001 – 2 – 010 – 0213 „Социално предприятие Крушари“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014 – 2020 г.“ е необходимо прецизиране на някои

разпоредби относно реализираните приходи от ОСП, като това е свързано с изменение на чл. 9 от Правилника в насока, че ОСП ще използва минимум 51 % за постигане на основната си цел, като всички приходи, реализирани от ОСП, се внасят в бюджета на общината за СП. Добавя, че следва да се измени и чл. 13, където в Съвета на ОСП като длъжност е изписана „счетоводител“, а длъжността по Проекта е определена за „младши счетоводител“, като обръща внимание, че промяната следва да е в чл. 13, ал. 2, изречение „трето“ от Правилника.

~~Към ДЗ са изложени мотиви 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“.

Указани са очакваните резултати, направен е анализ за съответствие с правото на Европейския съюз, вкл. е изложена предварителна частична оценка за въздействието на предложения проект за изменение, съдържаща основания за инициране на промените, заинтересовани групи, анализ на разходи и ползи, административна тежест и структурни промени, въздействие върху нормативната уредба.

При така формулираната ДЗ, е представен проект на Решение в следния смисъл:

На основание чл. 21, ал. 1, т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, във връзка с чл. 52, ал. 1 и чл. 53, ал. 1 от Закона за общинската собственост Общинският съвет с. Крушари приема Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Крушари, както следва:

§ 1. В чл. 9 се прави следното изменение:

1. Ал. 1 се изменя така:

(1) 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 по партията на Социалното предприятие.

§ 2. В чл. 13, ал. 2 се прави следното изменение:

1. В ал. 2, изречение трето думите: „счетоводителя на ОСП“ се заменят с „младши счетоводител на ОСП“.

2. В Приложение № 1 към Правилника длъжността „счетоводител“ се заменя с „младши счетоводител“.

§ 3. В преходните и заключителни разпоредби се прави следното допълнение:

1. Създава нов § 4 със следния текст:
2. § 4. Правилникът за изменение и допълнение на Правилника за дейността на Общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ е приет с Решение № ... по Протокол №2019 г. от Общински съвет Крушари.

От приложената по делото разпечатка на интернет страницата на Община Крушари е видно, че мотивите към предложението за изменение на Правилника са публикувани на 27.02.2019 г. (л. 41)

На 05.04.2019 г. проектът за изменение е обсъден на заседание на Постоянната комисия по „Образование, култура, спорт, младежки дейности, здравеопазване, социална политика, вероизповедание, демографски и етнически въпроси“ и ПК по „Международно сътрудничество и европейски програми, устройство на територията, пътна и селищна мрежа, екология и благоустрояване, търговия, услуги и туризъм“ и е подкрепен от членовете на ПК изцяло. (л. 19 – 21; л. 48)

На 05.04.2019 г. е проведено извънредно заседание на Общински съвет - Крушари, на което са присъствали 11 общински съветници, като са отсъствали двама, според отразеното в Протокола. (л. 49 – 59). Докладната записка относно приемане на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Крушари е разгледана като точка 5 от Дневния ред. От Протокола (л. 57) се вижда, че „за“ са гласували 11 общински съветници, „против“ – 0, „въздържали се“ – 0, при което с Решение № 5/43 по Протокол № 5 от заседанието на Общинския съвет са приети измененията и допълненията по начина, по който е направен първоначалният проект, цитиран по – горе.

С писмо изх. № ОбС – 01 – 81/ 05.04.2019 г. от Общински съвет Крушари (л. 11) е изпратена на Областна администрация - Добрич справка от взетите решения на проведеното на 05.04.2019 г. заседание на Общински съвет Крушари.

Писмото е регистрирано в Областна администрация Добрич с вх. № АдК – 01 – 34/ 05.04.2019 г.

Със Заповед № АдК – 04 - 16 от 11.04.2019 г. на Областния управител на област Добрич (л. 7 - 9/, 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 № 5/43 по Протокол № 5 от заседание на Общински съвет Крушари, проведено на 05.04.2019 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 нарушение на чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при изготвяне 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 Общински съвет Крушари, като е получена на 15.04.2019 г. (л. 10)

Колективният орган не е разгледал върнатото за ново обсъждане Решение съобразно установения в чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА срок, а именно до 29.04.2019 г.

На основание чл. 45, ал. 8 от ЗМСМА Областният управител е подал настоящата жалба на 03.05.2019 г., с която обжалва Решение № 5/43 по Протокол № 5 от заседание на Общински съвет Крушари, проведено на 05.04.2019 г., с което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Крушари. (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 разглеждана по същество.

Разглеждана по същество, жалбата е неоснователна:

Промените на подзаконовия нормативен акт са приети от компетентен орган – Общински съвет Крушари. Материалната компетентност на органа е нормативно уредена в чл. 21, ал. 2, съгласно която, 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 Крушари са качени Мотивите, налагащи изменението в процесния Правилник. Няма спор, че преди приемане на конкретното изменение, е изготвена частична предварителна оценка на въздействието. Няма твърдения от страна на ответника, че същата е изготвена съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (Наредбата).

В тази връзка и с оглед възражението за нарушение на изискванията на чл. 16 от Наредбата съдът съобрази следното:

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.

Същевременно Наредбата, за нарушение на чл. 16 от която претендира жалбоподателят при изготвянето на частична предварителна оценка от ответника, макар и да не е бил задължен за това по разбирането на настоящия състав, определя, съгласно чл. 1 от същата, обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове от компетентността на Министерския съвет (МС) съгласно изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА). В този смисъл нейните изисквания не са относими към работата на общинските съвети при приемане на подзаконови нормативни актове.

108

Горното налага извода, че възраженията на жалбоподателя за нарушения при приемане на оспореното Решение, свързани с изготвяне на предварителна оценка на въздействието, са неоснователни.

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

Проектът за изменение е разгледан и обсъден на заседание на посочените вече Постоянни комисии.

Разглеждането на ДЗ е включено в Дневния ред на заседанието.

На заседанието са присъствали 11 от общо 13 на брой общински съветници, с оглед на което на основание чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА заседанието е било законно.

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 оценка беше вече обсъдена), 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.

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 от Правилника, както и че с оглед одобрения Проект следва да бъде изменено наименованието на длъжността от екипа на този Проект „счетоводител“ на „младши счетоводител“. Целта е да се постигне законосъобразно функциониране на ОСП съобразно националното и европейско законодателство.

Фактическите и правни основания, респ. причините за предприетите изменения, се извличат от приобщеното като доказателство писмо на УО до Ръководителя на проект „Социално предприятие – Крушари“. (л. 87) От същото писмо се установява и даденият кратък петдневен срок от получаването му за изправяне на неточностите. С оглед наличието на това писмо неоснователно се явява възражението на жалбоподателя, че липсва информация за причините, налагащи изменението. Същите са описани в самата ДЗ, а поради обстоятелството, че не са били приложени към Справката за приети решения, жалбоподателят е можел да изиска тези доказателства, за да си състави мнение за законосъобразността на конкретния акт. Писмото се явява част от преписката по приемане на оспореното Решение и като такава е част от мотивите, поради което наличието му в правния мир налага извод за неоснователност на оспорването и в тази част.

Така събраните доказателства указват, че проектът за Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“, приет с оспореното Решение, е съобразен 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, във връзка с чл. 191 от АПК, Административен съд – Добрич, троен състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ оспорването по жалба вх. № 1321/ 03.05.2019 г., подадена от Областен управител на област Добрич, срещу Решение № 5/43 по Протокол № 5 от заседание на Общински съвет Крушари, проведено на 05.04.2019 г., с което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Крушари.

ОСЪЖДА Областна администрация Добрич да заплати на Общински съвет Крушари 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.

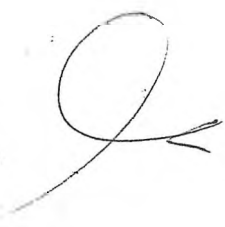
Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд на Република България, в четиринадесетдневен срок от съобщаването или връчването му на страните.

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:



ЧЛЕНОВЕ: 1.



2.

