

## РЕШЕНИЕ № 57

гр. Сливен, 10.04.2019 год.



### В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СЛИВЕН**, в публичното заседание на двадесет и седми март през две хиляди и деветнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛАНА ДРАГОМАНСКА**

**ЧЛЕНОВЕ: ГАЛЯ ИВАНОВА**

**ДЕТЕЛИНА БОЗУКОВА**

при секретаря Галя Георгиева и с участието на прокурора Милена Радева като разгледа докладваното от съдия Драгоманска административно дело № 363 по описа за 2018 година, за да се произнесе съобрази:

Производството е административно и намира правното си основание в чл. 185 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр.Сливен, с който са оспорени чл.5, ал. 1, т. 6, чл. 17, ал. 6, чл. 29, ал. 7 и чл. 35, ал. 3 от Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища /НУРУЖНГНПОЖ/, приета с Решение № 385/27.09.2012 г., последно изменена и доп. с Решение № 1214/19.07.2018 г. на Общински съвет Сливен.

В протеста се твърди, че чл. 5, ал. 1, т. 6 от Наредбата в частта относно въведеното изискване поне един член от семейството да е български гражданин противоречи на Закона за общинската собственост и на Конституцията на РБългария, където такова ограничение не е въведено. Протестът е подаден и срещу чл. 17, ал. 6, относно предвидената възможност заповедта за настаняване издадена от кмета на общината, да бъде отменена, което било в противоречие както с нормите на ЗОС, така и с нормите на АПК, тъй като такава възможност не съществувала и липсвало основание по чл. 99 и сл. от АПК. Оспорена е и разпоредбата на чл. 29, ал. 7 от Наредбата, в която норма е въведено ограничение за настаняване в резервни жилища на лица, чиито жилища са застрашени от самосрутване, каквото ограничение не било предвидено в чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗОС. Оспорената разпоредба на чл. 35, ал. 3, където е предвидено заповедта на кмета по чл. 35, ал. 1 да бъде отменена, било в противоречие както с нормите на ЗОС, така и с нормите на АПК, тъй като такава възможност не съществувала и липсвало основание по чл. 99 и сл. от АПК. Предлага същите текстове да бъдат отменени.

В съдебно заседание вносителя на протеста поддържа същия. Претендира за направените по делото разноски.

Отвратната по протеста страна - Общински съвет Сливен, редовна призована се представлява в съдебно заседание от упълномощен процесуален представител, който оспорва протеста, моли да бъде отхвърлен като неоснователен и претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Представя писмени бележки.

Представителят на заинтересованата страна ОП Сливен намира протеста за основателен и предлага на съда да го уважи.

От събраните доказателства съдът прие за установено следното от фактическа страна:

С вх. № 30-00-1123/12.09.2012 г. инж. Кольо Милев – кмет на Община Сливен внася в Общински съвет Сливен предложение относно приемане на Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища, с приложен проект на наредба. Предложението е публикувано на страницата на общински съвет Сливен на 12.09.2012 г. Проектът е разгледан на заседания на следните Постоянни комисии /ПК/ при ОС – Сливен: от ПК по оперативен контрол; от ПК по инвестиционна политика и устройство на територията; от ПК по образование, наука, култура и вероизповедания; от ПК по здравеопазване, социална и жилищна политика; от ПК по финанси, бюджет, икономическо развитие и общинска собственост; от ПК по нормативната уредба, законосъобразност на актовете на Общинския съвет, гражданските права и контрол на изпълнение на решенията; от ПК по опазване на околна среда, туризъм, селско и горско стопанство; от ПК по европейска интеграция, международно сътрудничество и партньорски инициативи; от ПК за децата, младежта и спорта и от ПК по местно самоуправление и развитие на населените места.

На 27.09.2012 г. е проведено редовно заседание на Общински съвет – Сливен, в дневния ред на което - в т. 7, е включено за разглеждане Предложението на Кмета на Община Сливен за приемане на Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища. След разисквания по предложението, е прието Решение № 385, с което Общински съвет – Сливен, основание чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ и чл. 79 от АПК, приема Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища.

Решението е прието с 38 гласа „за”, 0 гласа „против” и 1 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41.

С вх. № 30-00-237/06.03.2015 г. инж. Кольо Милев – кмет на Община Сливен внася в Общински съвет Сливен предложение относно изменение и допълнение на Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища. Предложението е публикувано на страницата на общински съвет Сливен на 06.03.2015 г. Проектът е разгледан на заседания на следните Постоянни комисии /ПК/ при ОС – Сливен: от ПК по нормативната уредба, законосъобразност на актовете на Общинския съвет и контрол на изпълнение на решенията; от ПК по образование, наука, култура и вероизповедания; от ПК по финанси, бюджет, икономическо развитие и от ПК по здравеопазване, социална и жилищна политика.

На 26.03.2015 г. е проведено заседание на Общински съвет – Сливен, в дневния ред на което - в т. 4, е включено за разглеждане Предложението на Кмета на Община Сливен за приемане на изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища. Без разисквания по предложението, е прието Решение № 1669, с което Общински съвет – Сливен, основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, във вр. чл. 17, ал. 2 от ЗНА, приема Наредба за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища.

Решението е прието с поименно гласуване с 30 гласа „за”, 0 гласа „против” и 1 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41.



С вх. № 30-00-1398/27.12.2016 г. Стефан Радев – кмет на Община Сливен внася в Общински съвет Сливен предложение относно изменение на Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища. Към проекта, съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА са приложени мотиви. Предложението е публикувано на страницата на общински съвет Сливен на 27.12.2016 г. Проектът е разгледан на заседанията на следните Постоянни комисии /ПК/ при ОС – Сливен: от ПК за децата, младежта и спорта; от ПК по европейска интеграция, международно сътрудничество и партньорски инициативи; от ПК по здравеопазване, социална и жилищна политика; от ПК по инвестиционна политика и устройство на територията; от ПК по нормативната уредба, законосъобразност на актовете на Общинския съвет и контрол на изпълнение на решенията; от ПК по оперативен контрол; от ПК по образование, наука, култура и вероизповедания; от ПК по опазване на околна среда, туризъм, селско и горско стопанство; от ПК по общинска собственост и местно самоуправление; от ПК по развитие на населените места; от ПК по финанси, бюджет, икономическо развитие.

На 23.02.2017 г. е проведено заседание на Общински съвет – Сливен, в дневния ред на което - в т. 2, е включено за разглеждане Предложението на Кмета на Община Сливен за приемане на изменение на Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища. Без разисквания по предложението, е прието Решение № 568, с което Общински съвет – Сливен, основание чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА, чл. 8 във вр. с чл. 11, ал. 3 от ЗНА и чл. 76, ал.3 и чл. 79 от АПК, приема Наредба за изменение на Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища.

Решението е прието с поименно гласуване с 36 гласа „за”, 0 гласа „против” и 0 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41.

Въз основа на тази фактическа обстановка съдът направи следните правни изводи:

Протестът е допустим. Подаден е срещу разпоредби от подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 във връзка с чл. 76, ал. 3 от АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК, като упражняването на това право не е обвързано с преклузивен срок. Протестът е подаден от прокурор в Окръжна прокуратура–Сливен, съобразно правомощията му по чл. 186, ал. 2 от АПК.

Разгледан по същество, протестът е основателен по следните съображения:

Предмет на настоящия съдебен контрол са разпоредби от Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища на Община Сливен, приета от Общински съвет Сливен, основание чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ и чл. 79 от АПК. Оспорените разпоредби са издадени при наличие на законова делегация и в рамките на материалната и териториална компетентност на Общинския съвет. Общинският съвет е колективен орган и за да е валидно взетото от него решение, с което са приети оспорените разпоредби, заседанието следва да е проведено при участие на определения в ЗМСМА брой общински съветници и решението следва да е взето с необходимото мнозинство. Решението, с което са приети оспорените разпоредби на чл. 17, ал. 6 и чл. 35, ал. 3 от Наредбата приети с решение 385 от заседание поведено на 27.09.2012 г., е взето с 38 гласа „за”, 0 гласа „против” и 1 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници – 41. Следователно, заседанието на ОС - Сливен е законно /по арг. от чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА/, тъй като на него са присъствали повече от половината от общия брой на



съветниците. Процесното решение е взето и с необходимото мнозинство – повече от половината от присъстващите съветници, съгласно нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА, и с квалифицирано мнозинство – повече от половината от общия брой на съветниците, съгласно нормата на чл. 27, ал. 4 от ЗМСМА. Следователно, решението, с което са приети оспорените разпоредби от Наредбата, е взето с необходимите кворум и мнозинство и представлява валиден административен акт.

Съдът констатира, че оспорените разпоредби - чл. 17, ал. 6 и чл. 35, ал. 3 от Наредбата приета 2012 г. са приети при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила – отменително основание по чл. 146, т. 3 от АПК.

При приемането на Наредбата на Община Сливен е допуснато и нарушение на чл. 28, ал. 2 и ал. 3 от ЗНА в приложимата за разглеждания случай редакция – ДВ, бр. 46 от 2007 г. Проектът на Наредбата е внесен за приемане от Общинския съвет без приложени към него мотиви, съответно доклад. Предложението на Кмета на Община Сливен, с което е внесен в Общинския съвет проектът, няма съдържанието на мотиви или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Посоченото в това предложение, че е необходимо прецизиране и актуализиране в НУРУЖНГННПОЖ, относно условията, на които следва да отговарят кандидатите за настаняване в общински жилища, в зависимост от степента на жилищната им нужда, както и във връзка с дадени препоръки в одитен доклад, не може да бъде определено като посочване на причините, които налагат приемането. Липсва посочване и на: целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Въпреки липсата на приложения към проекта на Наредбата мотиви, съответно доклад, същият е внесен и приет от Общинския съвет – в нарушение на забраната на чл. 28, ал. 3 от ЗНА. Мотивите за изработването на проекта осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища. Мотивите дават представа как е формирана волята на вносителя на акта, поради което те са от съществено значение за адресатите на акта, така че последните да могат да разберат фактите и причините, накарали вносителя на акта да възприеме съответния вариант на уредба.

Допуснатите нарушения на императивните разпоредби на чл. 28 от ЗНА са самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби – чл. 17, ал. 6 и чл. 35, ал. 3 от Наредбата. Тези нарушения представляват съществени нарушения на административно-производствените правила и са достатъчни да обосноват незаконосъобразност на оспорените разпоредби, поради което същите следва да бъдат отменени.

Разпоредбата на чл. 29, ал. 7 от Наредбата, оспорена с настоящия протест е приета с Решение № 1669/26.03.2015 г. на Общински съвет Сливен. Решението е приета с поименно гласуване с 30 гласа „за”, 0 гласа „против” и 1 гласа „Въздържал се”, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41.. Следователно, заседанието на ОС - Сливен е законно /по арг. от чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА/, тъй като на него са присъствали повече от половината от общия брой на съветниците. Процесното решение е взето и с необходимото мнозинство – повече от половината от присъстващите съветници, съгласно нормата на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА, и с квалифицирано мнозинство – повече от половината от общия брой на съветниците, съгласно нормата на чл. 27, ал. 4 от ЗМСМА. Следователно представлява валиден административен акт.

При приемане на решението за изменение и допълнение на Наредбата е допуснато и нарушение на чл. 28, ал. 2 и ал. 3 от ЗНА редакция – ДВ, бр. 46 от

2007 г. Проектът за изменение и допълнение на Наредбата е внесен за приемане от Общинския съвет без приложени към него мотиви, съответно доклад. Предложението на Кмета на Община Сливен, с което е внесен в Общинския съвет проектът, няма съдържанието на мотиви или доклад по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Липсва посочване и на: целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Въпреки липсата на приложени към проекта за изменение и допълнение Наредбата мотиви, съответно доклад, същият е внесен и приет от Общинския съвет – в нарушение на забраната на чл. 28, ал. 3 от ЗНА.

Нарушена е и разпоредбата на чл. 77 от АПК, изискваща компетентният орган да издаде нормативния административен акт, след като обсъди проекта заедно с представените становища, предложения и възражения. В разглеждания случай измененията и допълненията в Наредбата са приети на заседание на Общинския съвет без проведени разисквания и обсъждане.

Съгласно чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗОС в резервните жилища се настаняват под наем за срок не по-дълъг от две години лица жилищата на които са станали негодни за обитаване в резултат на природни и стихийни бедствия и аварии или са застрашени от самосрутване. С разпоредбата на чл. 29, ал. 7 от Наредбата общински съвет е приел – „ Не се допуска настаняване в общински резервни жилища на лица, чиито собствени жилища са станали негодни за използване поради естествено износване, застрашени са от самосрутване, вредни са в санитарно-хигиенно отношение или загрозяват и поради това, че не могат да се поправят или заздравят подлежат на премахване по реда на Закона за устройство на територията“. Установява се, че с оспорената разпоредба на чл. 29, ал. 7 от Наредбата се ограничава кръга на лицата, които могат да бъдат настанявани в резервните жилища, а именно изключват се лицата, чиито жилища са застрашени от самосрутване, което е в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗОС.

С оглед изложеното разпоредбата на чл. 29, ал. 7 от Наредбата е приета при съществени нарушения на административно-производствените правила, което е самостоятелно основание за отмяна, както и е в противоречие с чл. 45, ал. 1, т. 1 от ЗОС и следва да бъде отменена, и като противоречаща на норма от по-висок ранг.

Оспорената разпоредба на чл. 5, ал.1, т. 6 от Наредбата е приета от Общински съвет Сливен с Решение № 568/23.02.2017 г. Същото е прието на заседанието от 23.02.2017 г., с поименно гласуване с 36 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 0 гласа „Вздържал се“, при общ брой на общинските съветници в ОС – 41, което се явява в съответствие с изискванията на чл. 27, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА.

От доказателствата по делото се установи, че са спазени изискванията на чл. 26 и чл. 28 от ЗНА, като предложението е мотивирано от вносителя. В този смисъл не се констатираха съществени нарушения на процесуалните изисквания за издаването на подзаконовия административен акт.

С оспорената в частта ѝ разпоредба на чл. 5, ал.1, т. 6 общински съвет Сливен е приел, че право да кандидатстват за настаняване под наем в жилищата по чл. 4, ал.1, т. 1 от наредбата / общински жилища за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди/ имат граждани и техните семейства, които отговарят едновременно на следните условия : т. 6 – „поне един член от семейството е български гражданин...“. Съгласно основополагащият принцип, установен с чл. 26, ал. 2 от Конституцията на РБългария, чужденците, които пребивават в РБ, имат всички права и задължения по тази Конституция, с

изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство. Относимата към процесния случай законова регламентация е тази на чл. 43 от Закона за общинската собственост /обн. ДВ, бр. 101/2004 г./, съгласно която, в жилища за отдаване под наем се настаняват лица с жилищни нужди, установени по реда на наредбата на чл. 45а, ал. 1; наематели на общински жилища, които се засягат от ново строителство, надстрояване или пристрояване, основен ремонт или реконструкция лица, жилищата на които са възстановени на бившите им собственици по реда на чл. 7 от ЗВСОНИ. Следователно, специалният закон не поставя нарочно изискване лицата с жилищни нужди да са с българско гражданство, с което и да постави ограничение по отношение на пребиваващите в РБ чужденци досежно задоволяване на тяхна жилищна нужда, чрез настаняване в жилища от общинския фонд. Такова ограничение е било нормативно регламентирано в старата редакция на чл. 43 от ЗОБС /обн. ДВ, бр. 96/1999 г./, съгласно която в жилища за отдаване под наем се настаняват нуждаещи се от жилища български граждани, чиято жилищна нужда се установява при условия и по ред, определени в правилника за прилагане на закона. При съпоставка на съдържанието на двата текста се налага извода, че законодателната воля е отпадане на изискването за наличие на българско гражданство при придобиване право на настаняване в жилища от общинския фонд. Следователно сега действащата /действала и към момента на приемане на процесната разпоредба от Наредбата/ редакция на чл. 43 от ЗОБС не поставя разграничение между български и чужди граждани досежно задоволяване на жилищна нужда, чрез предоставяне под наем на общинско жилище.

Съгласно чл. 8 от Закона за нормативните актове (ЗНА), всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по – висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Нормата оправомощава общинският съвет да издава конкретният вид нормативен акт (наредба), като изрично указва случаите, в които органът може да упражни това си правомощие, а именно: когато определен вид обществени отношения не са уредени в съответен нормативен акт от по – висока степен. В процесния случай обществените отношения, свързани с отдаване под наем на жилища от общинския жилищен фонд на лица с определени жилищни нужди са регулирани от норматива на чл. 43 от ЗОБС, който не въвежда ограничение в гражданството на лицата – адресати на разпоредбата. Такова ограничение обаче е въведено с атакуваната в настоящото съдебно производство разпоредба на чл. 5, ал. 1, т. 6 от Наредбата за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища на Община Сливен. С приемането на оспорения текст Общински съвет Сливен недопустимо и в противоречие с нормативен акт от по – висока степен е стеснил кръга на лицата с установени жилищни нужди, които могат да встъпят в наемно правоотношение с общината.

С оглед изискването на чл. 15, ал. 1 и ал. 3 от Закона за нормативните актове, оспорената в частта ѝ разпоредба като част от подзаконов нормативен акт, следва да е съобразена с изискванията на ЗНА, на Конституцията и на другите нормативни актове от по – висока степен. Това правило е изрично въведено и в нормите на чл. 76 ал. 3 от АПК и чл. 8 от ЗНА, поставящи изискване уредените от общинските съвети с нормативен акт обществени отношения с местно значение да са съответни на нормативните актове от по-висока степен.

Оспорената в частта ѝ разпоредба е в противоречие с чл. 26 ал. 2 от Конституцията на РБългария и с разпоредбата на чл. 43 от Закона за общинската собственост, поради което, като материално незаконосъобразна подлежи на отмяна



Предвид изложените по-горе мотиви следва извода, че нормите на чл. 5, ал. 1, т. 6 в частта „поне един член от семейството да е български гражданин“, чл. 29, ал. 7, чл. 17, ал. 6 и чл. 35, ал. 3 от Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища, следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Искането за присъждане на разноски на ОП Сливен е основателно, поради което на основание чл.143 ал.1 от АПК, с оглед изхода на правния спор, Общински съвет Сливен следва да ги заплати.

С оглед изхода на спора, претенцията на административния орган за присъждане на юрисконсултско възнаграждение е неоснователна.

Воден от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд - Сливен

### Р Е Ш И:

**ОТМЕНЯ** разпоредбите на чл. 5, ал.1, т. 6 в частта „поне един член от семейството да е български гражданин“, чл. 29, ал. 7, чл. 17, ал. 6 и чл. 35, ал. 3 от Наредба за условията и реда за установяване жилищните нужди на граждани, настаняване под наем и продажба на общински жилища на Община Сливен, като незаконосъобразни.

**ОСЪЖДА** Общински съвет Сливен да заплати на Окръжна прокуратура Сливен направени по делото разноски в размер на 20 лв.(двадесет лева).

Решението подлежи на касационно обжалване в 14- дневен срок от съобщаването му на страните, чрез връчване на препис от същото, пред Върховния Административен съд.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ:**

РЕШЕНИЕТО (ОПРЕДЕЛЕНИЕТО)  
ВЛЯЗАЛО В СИЛА  
на 30.07.2019 г.

Вярно с оригинала!  
Деловодител: .....

