



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Областен управител на област Добрич

Изх. № АдК- 01-34
08.08.2019 г.

ЧРЕЗ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - ДОБРИЧ
БУЛ. "ТРЕТИ МАРТ" № 5
ГР. ДОБРИЧ

ДО
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
БУЛ. "АЛ. СТАМБОЛИЙСКИ" № 18
ГР. СОФИЯ

КАСАЦИОННА ЖАЛБА

ОТ
КРАСИМИР КИРИЛОВ –
ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ НА
ОБЛАСТ ДОБРИЧ
УЛ. "НЕЗАВИСИМОСТ" № 5
058/601 200, ФАКС: 058/601 249

СРЕЩУ:
РЕШЕНИЕ № 333 ОТ 26.07.2019 Г. ПО АДМ. ДЕЛО 278/2019 Г. ПО ОПИСА НА
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ДОБРИЧ

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ: ЧЛ. 211, АЛ. 1 ОТ АПК ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 209, Т.3 ОТ АПК

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

В законоустановения срок обжалвам пред Вас Решение № 333 от 26.07.2019 г. по Адм. дело № 278/2019 г. по описа на Административен съд Добрич, с което е отхвърлена жалба с вх. № 1321/03.05.2019 г. на Областен управител на област Добрич срещу Решение № 5/43 по Протокол № 5 от заседание на Общински съвет Крушари, проведено на 05.04.2019 г.

Считам същото за неправилно поради нарушение на материалния закон, съществени нарушения на съдопроизводствените правила и изцяло необосновано.

Уважаеми Върховни административни съдии, първоинстанционното решение, постановено от Административен съд Добрич е неправилно поради нарушение на материално правните разпоредби на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от Закона за нормативните актове (ЗНА), във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, във връзка с § 5 от ЗНА във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България. Административен съд Добрич в мотивите си на Решение № 333/26.07.2019 г. по административно дело № 278 по описа на съда за 2019 г. е приел, че Общински съвет Крушари не е следвало да приложи закона, а именно разпоредбите на чл. чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА във връзка с § 5 от ЗНА, във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България и не е трябвало да приведе докладната записка и последствие приетия поднормативен акт в съответствие с изискването на законна, а именно да е налице оценка за въздействие, съобразена с чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, преди приемането на нормативния административен акт. Считам, че Решение № 5/43 по Протокол № 5 от проведеното заседание на Общински съвет Крушари на дата 05.04.2019 г. за незаконосъобразно, а постановения съдебен акт от Административен съд Добрич за несъобразен с горепосочените материално правни разпоредби (чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА, във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, във връзка с § 5 от ЗНА във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България.), които ясно посочват, че постановения нормативен административен акт от Общински съвет Крушари е следвало да съдържа оценка за въздействие, съобразена с чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, като изрично посочва ЗНА.

Уважаеми Върховни съдии, материално правната разпоредба на чл. 26, ал. 3 от ЗНА, ясно посочва, че преди внасяне на проекта на нормативен акт за издаване и приемане от страна на Общински съвет Крушари същия освен, че следва да бъде публикуван на интернет страницата на общината в едно с мотивите, съответно доклада, но и следва да има към проекта на нормативен акт и предварителна оценка за въздействие по чл. 20 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Императивната норма на чл. 28, ал. 1 от ЗНА, ясно посочва, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно с доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 се внасят за обсъждане и приемане от компетентния орган. Към горепосочената докладна е налична предварителна оценка на въздействието но тя не е изготвена в съответствие с чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. Съгласно чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието частичната предварителна оценка на въздействието се извършва съгласно формуляра към приложение № 1 и има следното минимално съдържание:

1. описание на проблема или на въпросите, които биха обосנוвали действие от страна на държавните органи;

2. целите на предложеното действие по конкретен и измерим начин и когато е приложимо - времеви график за постигането им;

3. идентифицираните заинтересовани страни, включително вида и категорията на засегнатите малки и средни предприятия;

4. идентифицираните възможни варианти за действие, включвайки задължително вариант "Без действие";

5. описание на всички потенциални значителни икономически, социални и екологични негативни въздействия (разходи) в резултат от предприемане на действието, включително върху всяка група от заинтересованите страни;

6. описание на всички значителни потенциални икономически, социални и екологични положителни въздействия (ползи) в резултат от предприемане на действието,

включително върху всяка група от заинтересованите страни;

7. потенциални рискове от предприемане на действието;

8. оценка дали административната тежест за физическите и юридическите лица ще се увеличи, или ще се намали, информация дали се създават нови регулаторни режими и дали се засягат съществуващи режими;

9. информация дали се създават нови регистри;

10. въздействие върху микро-, малки и средни предприятия (МСП);

11. преценка дали предложението ще изисква цялостна оценка на въздействието;

12. обобщение на основни въпроси за провеждане на консултации;

13. информация дали приемането на нормативния акт произтича от правото на Европейския съюз, кратко описание на неговите изисквания, включително информацията по т. 8, 9 и 10, и дали е извършена оценка на въздействието на ниво ЕС;

14. подпис на директор на дирекцията, отговорна за изработването на проекта на нормативния акт.

Тъй като горепосочената предварителна оценка на въздействието не отговаря на изискванията посочени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, тя реално липсва, от което произтича изводът, че проектът на подзаконовия нормативен акт не следва да се обсъжда от компетентния орган в случая Общински съвет Крушари по аргумент на чл. 28, ал. 4 от ЗНА. Разпоредбата на чл. 28, ал. 4 от ЗНА гласи, че проектът на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, а за проект на закон или кодекс - и справка по ал. 3, не се обсъжда от компетентния орган. Съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗНА, съставителя на проекта на нормативен акт извършва оценка на въздействие на нормативен акт, когато това е предвидено в този закон. За да не се приложи изискването за прилагане на оценка за въздействие следва да е налице някоя от хипотезите на § 1а, т. 1, т. 2, т. 3, т. 4 от ЗНА. Тоест примерно проектите на нормативен акт трябва да е свързан с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства по аргумент на § 1а, т. 4 от ЗНА. Оценка за въздействието се изисква за всички нормативни актове издадени от органи предвидени в Конституцията по аргумент на § 5 от ЗНА. След като Общинският съвет е регламентиран като орган на местното самоуправление в общината, то Закона за нормативните актове е приложим за него, по аргумент на чл. § 5 от ЗНА и от тук следва, че Общинският съвет Крушари е длъжен да изпълнява материално правната разпоредба на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА. Оценката за въздействие по чл. 20 от ЗНА е необходимо да се внася още в едно с проекта докладната за нормативен акт, а ако липсва следва, че проекта нормативния акт не се обсъжда. Видно от представените ни материали по отношение на горепосочената докладна, обективирана с Решение № 5/43 по Протокол № 5, приета на заседанието на Общински съвет Крушари на дата 05.04.2019 г., липсва оценка за въздействие, което от своя страна е нарушение на материално правните разпоредби на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с § 5 от ЗНА, във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), чиито разпоредби очертават правния статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината, във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на правомощията си по чл. 21 от ЗМСМА общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Приеманите от Общинския съвет правилници са подзаконовни нормативни актове, съдържащи правни норми, които създават общозадължителни правила за уреждане, съобразно нормативните актове от по-висока

степен, на неуредени от тях обществени отношения с местно значение на територията на съответната община, засягащи неограничен брой адресати /чл. 7, ал. 1 от ЗНА и чл. 75, ал. 1 от АПК/. Такива актове общинските съвети са компетентни да издават, когато това е предвидено от Конституцията на Република България или закон /чл. 2, ал. 1 от ЗНА, чл. 76, ал. 1 от АПК/. Уредбата, която дава общинският правилник, следва да уточнява и конкретизира законовите норми съобразно местните условия, но не може да е в противоречие със закона, или да преурежда по различен начин вече уредени от закон обществени отношения. Съгласно § 5, изр. Първо от ДР на ЗНА, който гласи, че доколкото друго не следва от този закон, той се прилага за всички нормативни актове, издавани от органите, предвидени от Конституцията. Общинските съвети са именно такива органи, изрично посочени в чл. 138 от Конституцията, като органи на местно самоуправление. Текстовете на всеки Правилник от местно значение не попадат в изброените изключения.

Също така, според разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК фактическите и правни основания за издаване на административен акт са съществено условие за неговата редовност. Уважаеми Върховни административни съдии, такива не могат да се извлекат и от приложените към преписката писмени документи, напротив те доказват, че Общински съвет Крушари приема Решение № 5/43 по Протокол № 5, несъобразено с материално-правната норма на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА, във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с § 5 от ЗНА, във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България.

Уважаеми Върховни съдии, тези наши правни аргументи не бяха възприети от Административен съд Добрич, напротив съдебния състав счете в мотивите си на Решение № 333/26.07.2019 г., че оценка за въздействие не е следвало да се извърши от Община Крушари. Съдебния състав на Административен съд Добрич, изложи аргументи, че разпоредбата на 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 е предвидено, че цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва при изработване на нови закони и кодекси; изработване на проекти на нормативни актове, за които оценката по ал. 2 е показала, че може да се очакват значителни последици. Изводът, който прави съдебния състав по отношение на постановения съдебен акт, е че спрямо подзаконов нормативен акт, приет от общинските съвети, такова изискване за оценка за въздействие няма поставено, като с разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от ЗНА преценката е предоставена на съставителя на акта.

С оглед горното считам, че Решение № 333/26.07.2019 г. по административно дело № 278 по описа на Административен съд Добрич за 2019 г. е неправилно поради нарушение на материалния закон и необосновано, а именно несъобразено с нормите на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА във връзка с § 5 от ЗНА във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България и необосновано, както поради липсата на мотиви в първоинстанционни акт, така и поради несъобразяването с трайно установената практика на Върховен административен съд по отношение следва ли да се състави оценка за въздействие, визирам Решение № 8335/04.06.2019 г. по административно дело № 10262/2018 г. по описа на Върховен административен съд за 2018 г. В посоченото решението на Върховен административен съд, ясно върховните съдии, се произнасят, че оценка за въздействие следва да се изготви при приемане на нормативен акт от дадения общински съвет.

Уважаеми Върховни съдии, считам, че Решение № 333/26.07.2019 г. по административно дело № 278 по описа на Административен съд Добрич за 2019 г. е постановено при съществени нарушения на съдопроизводствените правила. Административен съд Добрич, е трябвало да изследва нередовността на обжалваното от наша страна Решение № 5/43 по Протокол № 5 от проведеното заседание на Общински съвет Крушари на дата 05.04.2019 г. като незаконосъобразно на всички основания по аргумент на чл. 168 от АПК. Административен съд е следвало да провери

законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК. Но видно от постановения съдебен акт на първа инстанция той не е сторил това. Административен съд Добрич е постановил незаконосъобразен акт, несъобразен с нормата на чл. 168, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 146, т. 3 и 4 от АПК. Приетата проектно-докладна, обективизирана и гласувана с Решение № 5/43 по Протокол № 5, е със съставител кмета на Община Крушари. Съгласно нормата на чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА, законодателят ясно е посочил, че орган на изпълнителната власт е кмета на общината. Посочване, че кметът на общината е орган на изпълнителната власт е регламентирано и в чл. 139, ал. 1 от Конституцията на Република България. С оглед на това, повече от ясна е разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от ЗНА. Съгласно разпоредбата преди внасяне на проекта на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция, заедно с мотивите, съответно докладната и предварителната оценка на въздействие по чл. 20 от ЗНА. Законодателят посочва в разпоредбата още, че когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, както в случая съставителят се явява кмета на Община Крушари по аргумент на чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА във връзка с чл. 139, ал. 1 от КРБ, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации. Именно тази незаконосъобразност при приемане на Решение № 5/43 по Протокол № 5 не е изследвана от Административен съд Добрич, от тук постановения от първоинстанционно съд съдебен акт е постановен при съществено нарушение на съдопроизводствените правила по аргумент на чл. 168, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 146, т. 3 и 4 от АПК. Съдебният състав на Административен съд Добрич е длъжен на основание чл. 168, ал. 1 от АПК, по примера на служебното начало да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основание по чл. 146 АПК. Това императивно действие не е спазено, с оглед на което, постановеното първоинстанционно решение, считам освен за постановено при съществени нарушения на съдопроизводствените правила и за необосновано.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

Моля Ви да ни призовете на съд и след като се убедите в основателността на правните ни доводи, да постановите съдебен акт, с който да признаете Решение № 333/26.07.2019 г. по административно дело № 278 по описа на Административен съд Добрич за 2019 г. за неправилно, немотивирано, необосновано и изцяло постановено при съществени нарушения на съдопроизводствените правила, както и да го отмените в цялост.

С оглед на гореизложените правни основание в касационната жалба, моля да постановите съдебен акт, по силата на който да признаете Решение № 5/43 по Протокол № 5 от проведеното заседание на Общински съвет Крушари от дата 05.04.2019 г. за незаконосъобразно по аргумент на чл. 28, ал. 1 и ал. 4 от ЗНА, във връзка с чл. 19, ал. 1 и чл. 20, ал. 1 от ЗНА, във връзка с § 5 от ЗНА във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България, поради липсата на оценка за въздействие и поради липсата на публикуване на проекта на решението в Портала за обществено обсъждане по аргумент на чл. 26, ал. 3 от ЗНА.

Моля Ви обжалваното Решение № 5/43 по Протокол № 5, да бъде отменено с постановения от Вас акт.

Моля Ви на основание чл. 143 от АПК във връзка с чл. 144 от АПК във връзка с чл. 78, ал. 1 и ал. 8 от ГПК, да ни присъдите всички разноските по производството в това число и максимално определения размер на юрисконсултско възнаграждение, изчислено по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ във връзка с чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ.

Представям и моля да приемете като доказателство следните документи в едно с препис за насрещната страна:

1. Пълномощно;
2. Копие на Удостоверение за юридическа правоспособност;
3. Решение № 8335/04.06.2019 г. по административно дело № 10262/2018 г. по описа на Върховен административен съд за 2018 г;
4. Документ за платена Държавна такса по чл. 227 а, ал. 1 от АПК.

На основание чл. 212, ал. 2 от АПК, Касационната жалба се приподписва от Ксения Михайлова Добрева – младши експерт в Дирекция АКРРДС в Областна администрация Добрич.

С уважение,

КРАСИМИР КИРИЛОВ

Областен управител на област Добрич

