



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

**Изложение на анализ
на експерт Светлана Борисова
по проект: „Оценка ефективността на съдебния контрол върху
актове на администрацията. Мерки за преодоляване на нарушено
право на справедлив процес“.**

*Дейност 2 „Изготвяне на правила за текущ мониторинг и оценка на съдебната
практика на административните съдилища и Върховния административен съд по
отношение ефективния съдебен контрол и правото на достъп до съд“*

АНАЛИЗ

на съдебната практика на трето отделение на ВАС,
относима към проекта

**1. Обжалване на подзаконовите нормативни актове/ ПНА/ от
юридически лица с нестопанска цел /ЮЛНЦ/**

Много разнопосочна и противоречива е съдебната практика на трето отделение на ВАС по допустимостта на обжалване на подзаконовите нормативни актове/ ПНА/ от юридически лица с нестопанска цел /ЮЛНЦ/ и по-конкретно-наличието на правен интерес от оспорване.

А. В една част от съдебните актове се приема, че жалбите, подадени от ЮЛНЦ, чиито предмет на дейност включва анализ за съответствие на ПНА с актове от по-висока степен, са недопустими поради липсата на правен интерес, поради това че сферата, в която се проявяват правните последици на оспорения акт не засягат интересите на сдружението и неговите членове. В мотивите си съдиите посочват, че когато сдружението не се позовава конкретно на право, свободи или интерес, които оспорената разпоредба засяга, не се обосновава личен или пряк интерес от оспорването. Правните субекти, които оспорват административен акт /АА/, имат задължение да



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

обосноват индивидуално засягане на признати от закона права и интереси, в област, в която те са пряко ангажирани. Надзор за законност, без оглед на личен интерес, може да упражнява само прокурорът. Поради това, за постигане на целите си и при упражняване на своята дейност, ЮЛНЦ могат да сезират прокуратурата, която да упражни правата си по надзора за закон.

Тази група съдии считат, че ако се приемат така посочените цели и предмет на дейност на сдружението сами по себе си за достатъчни да обосноват правния му интерес от съдебно оспорване на всеки един подзаконов нормативен акт, ще се стигне до автоматизъм в преценката за наличие на правен интерес за сдружението, който според настоящия съдебен състав не е съответства на уредбата в чл.186, ал.1 АПК. Това е така, тъй като би било достатъчно само твърдение, че даден подзаконов нормативен акт или разпоредба/разпоредби от него са незаконосъобразни, за да се приеме от съда, че сдружението има интерес от оспорването им. Поради това съдиите считат, че от значение за преценката - има ли сдружението правен интерес от оспорването или не, е и сферата, в която се проявяват правните последици на оспорения акт, и именно това обосновава дали са засегнати права или законни интереси на сдружението или на неговите членове.

В този смисъл са :

- определение №1274/30.01.2018г по адм.д.№687/2018г на ВАС,Трето отд.
- определение №5512/26.04.2018г по адм.д.№4419/2018г на ВАС, Трето отд.
- определение №7066/30.05.2018г по адм.д.№4215/2018г на ВАС,Трето отд.
- определение №7702/19.06.2017г по адм.д.№3297/2017г на ВАС,Трето
- решение №3892/26.03.2018г по адм.д.№1360/2017г на ВАС,трето отд.
- решение №9659/13.07.2018г по адм.д.№13649/2017г на ВАС,трето отд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

-решение №13476/06.11.2018г по адм.д.№9106/2017г на ВАС,трето
отд.

-определение №14245 от 22.11.2017г по адм.д.№12075/2017г на
ВАС,трето отделение

Б.В друга група съдебни актове се застъпва становище, че всички ЮАНЦ, чиите цели и предмет на дейност включват недопускане на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, имат правен интерес от подаване на жалба за отмяната им. В тези актове съдиите приемат,че като организация по смисъла на §1, т. 2 АПК, юридическото лице с нестопанска цел в обществена полза има качеството на правен субект, който може да притежава процесуална правоспособност за защита на тези права и задължения по съдебен ред. За да се прецени това обстоятелство е необходимо да се установи какви са целите и какъв е предметът на дейност на сдружението, какви, с оглед на това, са неговите права и законни интереси, защото именно признатите по реда и въз основа на закона цели и предмет на сдружението формират неговите права и законни интереси.

Щом сдружението е надлежно регистрирано като такова в обществена полза с посочените цели – недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, административният съд ad hoc, във връзка с оспорването на конкретен нормативен административен акт, не може да извършва преценка за законосъобразност на целите на сдружението и да се приема, че те не са негови законни цели и следователно законни интереси. Предметът на дейност и целите, с които е създадено едно юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза, както е посочено в диспозитива на Тълкувателно решение №2 от 02.12.2010 г. на Върховния административен съд, са неговите законни интереси и поради това обосновават правния му интерес от оспорването на съответния акт.

Тази група съдии приемат,че „за частния жалбоподател е налице правен интерес от оспорване на Наредбата. Този интерес е личен – защото наличието на незаконосъобразен нормативен административен акт засяга личния законен интерес на сдружението, а именно недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актови.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Интересът е и пряк, защото евентуалната отмяна на оспорената разпоредба от Наредбата пряко ще доведе до удовлетворяване на законния интерес на жалбоподателя – недопускане съществуването на незаконосъобразни подзаконови нормативни актове. Интересът е и правен, защото е установен от правото – сдружението е надлежно регистрирано с посочената цел, която е негов законен интерес.”

В този смисъл са следните съдебни актове:

Определение №4075/03.04.2017г по адм.д.№3470/2017г на ВАС,трто

Определение № 2928/10.03.2017г по адм.д.№12931/2016г на ВАС,
Седмо отд.

Опреселение № 4929820.04.2017г по адм.д.№3407/2017г на ВАС, Осмо
отд.

Този проблем не е нов, видно от приетото Тълкувателно решение №2 от 02.12.2010 г. на Върховния административен съд,съгласно което съсловните (браншовите) организации и другите юридически лица с нестопанска целмогат да оспорват подзаконови нормативни актове при наличието на правен интерес, обоснован от предмета на дейност и целите, за които са създадени.

Към момента на приемането му вероятно споровете са били разрешени, но е факт, че противоречивата практика продължава и досега. Спирам вниманието си първо на този проблем,поради важната роля на ПНА в регулирането на обществените отношения. За разлика от другите видове АА,те са вид нормативни актове с широк спектър на регулация и голям кръг адресати.

Голямата динамика в обжалването на тези административни актове и разнопосочното произнасяне на съдебните състави се засили и поради настъпилата в последните години промяна в регистрацията на сдружения с нестопанска цел и тяхната активност при защитата на правовия ред в страната /водени от различни мотиви и интереси, които не са част от настоящото изследване/. В предмета на дейност на много от тях вече се включва като цел и предмет на дейност- защитата на правовия ред в страната,



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

за да се обоснове правния интерес от оспорване на ПНА. Проблемът в разнопосочната съдебна практика може да се реши, според мен, единствено с приемането на ново ТР, в което да се разгледат новонастъпилите промени в обществените отношения и да се прецени дали правният интерес от оспорване на ПНА ще се извежда от посочените специфични цели и предмет на дейност на юридическото лице с нестопанска цел или за признаването му е достатъчна общата формулровка „защита на правовия ред в страната“, включена като предмет на дейност на сдружението.

Подобен проблем в съдебната практика е налице и при обжалване от страна на физически лица на подзаконовни нормативни актове, когато е трудно да се определи прекия и непосредствен интерес от оспорването.

В случая практиката на ВАС е еднопосочна и в почти всички случаи съдиите преценяват правния интерес за оспорване на административните актове не като абстрактна категория, а в зависимост от конкретните обстоятелства и доколко подателят на жалбата е встъпил в правоотношение, регулирано от оспорения акт, който засяга негово право или законен интерес или поражда задължения, или ако негово право или законен интерес не са застрашени от прилагането на акта.

В този смисъл са определение №2428/02.03.2016г по адм.д.№2078/2016г на ВАС, трето отд.; определение №11266/26.09.2018г по адм.д.№10794/2018г на ВАС, трето отд.; определение №7002/10.05.2019г по адм.д.№13369/2017г на ВАС, трето отд.

По-различна е практиката на административните съдилища, които тълкуват по-широко понятието пряк и непосредствен правен интерес и приемат жалбите на физически лица срещу ПНА за допустими, дори когато с жалбата се защитава широк обществен интерес и жалбоподателят не е пряко свързан с населеното място, на територията на което е приложим подзаконовния нормативен акт./ наредбите на общинските съвети/. Такова е Решение № 2300 от 20.12.2017 г., по адм.д.№1869/2017г от Административен съд Варна. Съдът е бил сезиран с жалба, подадена от Паско Запрянов от гр. Димитровград, с която е оспорил законосъобразността на разпоредбата на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

чл. 6, б. "г" от Наредбата за принудително преместване на ППС с техническо средство "паяк" на територията на община Варна. Съдът е приел, че оспорвания Запрянов има правен интерес от оспорване на подзаконовия нормативен акт, приет от ОБС-Варна и е отменил оспорените разпоредби. Решението на Варненския административен съд е обезсилено от тричленен състав на ВАС.

В обобщение може да се посочи, че е наложително да се уеднакви практиката на ВАС по преценката на правния интерес на ЮАНЦ при обжалване на ПНА с приемане на ново ТР.

2. Ограничаване на правото на обжалване при прилагане на ЗОБС се наблюдава в следните хипотези:

А. При преценката на съда доколко членовете на семейството или домакинството имат право да бъдат конституирани като заинтересовани страни в производство по обжалване на заповед на кмета на общината за освобождаване на общинско жилище.

Със заповед на кмета на общината по чл. 45 от ЗОБС в общински жилища се настаняват лица с жилищни нужди, установени по реда на наредбата по чл. 45а, ал. 1 ЗОБС. Много често в заповедите за настаняване се посочват изрично и членовете на семейството или на домакинството на титуляра, които също имат право да обитават жилището. При издаване на заповед за освобождаване на общинското жилище след прекратяване на договора за наем, в заповедта може да се посочи както само титуляра, така и членовете на семейството /домакинството. В този случай едни от съдебните състави приемат, че всички настанени лица имат право на самостоятелна жалба срещу заповедта за освобождаване на общинското жилище и не ги конституират като заинтересовани страни, респ. като ответници в съдебното производство. Така е приел съставът в определение № 6552/03.06.2015г по адм. д. № 15430/2014г на ВАС, Трето отделение. /“С оспорената заповед на кмета на район "Връбница" се разпорежда изземване на общинското жилище от домакинството на В. М., част от което е и Е.-В. В. М.. Заповедта за изземване е адресирана не само към В. М., но и към домакинството й, тъй



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

като съгласно заповед № ЖН-04-02/13.02.2009 г. на кмета на район "Връбница" в общинското жилище са настанени В. М., сина П. М. и дъщеря й Екатерина - В. М.. При положение, че Екатерина - В. М. е самостоятелен адресат на заповедта за изземване, не е налице правен интерес от участието й в делото, което продължава по жалбата на В. М. При наличието на самостоятелно правоотношение Е.-В. М. не следва да участва като заинтересована страна в делото на друго лице, което също е адресат на оспорения административен акт, при положение, че участието й в делото, дори и при отмяна на заповедта в частта по отношение на В. М., не би имало последици за нея."/

Друго становище е залегнало в решение №619/19.01.2016г по адм.д.№9402/2015г на ВАС,трето отделение. В мотивите на решението е посочено,че с отменената заповед за настаняване, издадена от кмета на район "Люлин" в общинско жилище е настанено четиричленно домакинство .Съгласно чл.153 АПК страни по делото са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица. В случая такива лица са настанените в посоченото жилище с отменената настанителна заповед лица. В производството пред първоинстанционния съд жалбите на Михайлов и Петрова са разгледани без да са конституирани като заинтересовани страни и да са взели участие другите настанени в жилището лица, на които според съда , законът е гарантирал право на участие в това съдебно производство. С тези доводи съдът е отменил първоинстанционното решение и е върнал делото за ново разглеждане след конституиране на всички заинтересовани страни.

Изводът , който се налага е, че следва непременно да се уеднакви практиката на трето отделение по отношение обхвата на заинтересованите страни в производството по обжалване на заповед за освобождаване на общинско жилище. Тези дела са много като брой и при тях следва законът да се приложи така,че да се даде право на защита на лица, чиито права /конкретно правото на семейно жилище/ са сериозно засегнати.

Б.Ограничаване правата на лицата при обжалване на заповеди за изземване на общински жилища.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

Ограничават се съдълищата при прилагане само на националното законодателство, но не е на преценка на принципа на пропорционалност, който изисква да се преценяват и правните последици от изземването на жилище и в тази връзка-опасността хората да останат бездомни /Делото Йорданова и дреги срещу България/.

Указанията на съда в Страсбург от 2012г в посоченото решение се вземат предвид винаги при преценката на съда за наличие на основанията за спиране на предварителното изпълнение на заповедите за изземване на общинско жилище. Може би поради пряката опасност лицата да бъдат изведени от жилището преди приключване на съдебното обжалване, съдилищата в по-голяма степен отчитат всички факти и обстоятелства относно законосъобразното извеждане на хората от жилищата им.

Но при обжалване на тези заповеди по същество практиката е различна :

1.От една страна - незачитане на правата по чл.8 от Конвенцията - решение № 1316/ 06.03.2015г по адм.д.№ 10150/2014г на АССГ.

В производството почл.65, ал.4 ЗОБС по жалба на В. С. А. срещу Заповед № РД-09-185/15.10.2014 г. на кмета на Район "К."-СО, с която е наредено изземването от жалбоподателя и членовете на семейството му на общинско жилище – апартамент, които го държат без правно основание. Жалбоподателят оспорва заповедта като иска прекратяване на изпълнението ѝ и нареждането за изземване порази здравословни причини и семейни проблеми. Сочи, че е в невъзможно финансово състояние, баща е на 4 деца, инвалид е със 100% ТНР и жилището е единствено за семейството му.

Съдът е приел, че обжалваната заповед е издадена от компетентен административен орган, в предписаната писмена форма и при наличието на материалноправните предпоставки на чл.65, ал.1 ЗОС. Безспорно се установява от събраните и приети по делото доказателства, че в процесния случай е налице първото от тези законови изисквания, доколкото е влязла в сила заповед за прекратяване на наемните правоотношения с жалбоподателя. Всички доводи на жалбоподателя са относими към заповедта за прекратяване на наемното правоотношение, но не и към заповедта за изземване.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

.2.решение №6494 от 08.11.2018г по адм.д.№6451/2018г на АССГ-

Образувано е по жалба физическо лице срещу заповед на кмет, издадена на основание чл.65, ал.2 ЗОС. Съдът намира, че въз основа на събраните по делото доказателства може да се направи извод, че в конкретния случай са налице и трите предвидени по закон предпоставки за издаване на акта, като в случая е налице хипотезата, при която общинския имот се държи без основание. Процесното жилище е общинска собственост. Към датата на издаване на заповедта общинското жилище се е държало от жалбоподателя, държи се и сега, което не се оспорва. Спорния по делото въпрос е дали оспорващата държи жилището без правно основание. Следва да се съобрази, че посочените констатации не се оспорват от лицето с жалбата му вкл. последното не визира конкретно основание за обитаване на жилището.

Във връзка с преценката за съответствие на заповедта с материалния закон и в частност с твърденията за допуснати нарушения по чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /ЕКЗПЧОС/Конвенцията) и с оглед данните по делото относно живеещите в жилището членове на семейството на жалбоподателката, съдът е съобразил следното:

„Съгласно разпоредбите на чл. 8 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /Конвенцията), ограничението на правото на личен и семеен живот, на жилище и тайна на кореспонденцията е допустимо само в предвидени в закона случаи, когато това е необходимо в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Според Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) административните органи и съдилища следва задължително да изследват пропорционалността на мерките, когато с тях се засягат основни човешки права. Това е развито в решението по делото "Й. и други срещу Б." на ЕСПЧ, в което се констатира нарушение на чл.8 от Конвенцията. Отнемането на дома на едно лице според съда, неизбежно засяга сериозно личния му живот, а също така рефлектира и на семейния му живот. Правото



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

на зачитане на личния и семейния живот на лицата не е абсолютно и може да бъде ограничавано от държавните власти, но само при наличието на предпоставките, посочени в, ал. 2 на чл. 8 от Конвенцията. За да е законосъобразна, намесата трябва да е предвидена в закона, да е обусловена от някоя от целите, посочени в, ал. 2 на чл. 8 от Конвенцията и да е пропорционална. В случая намесата на административният орган в упражняването на това право е допустима, като е налице случай, предвидени в закона /ЗОС/ и е необходима в едно демократично общество за защита на правата на другите; в случая - за защита на правата на наемодателя, който има право да управлява собствеността си, съответно да получи владението на имота си, ако същият е държан от други лица без основание. Относно пропорционалността на мярката за прекратяване на наемното правоотношение, съдът намира, че следва да бъдат отчетени интересите на чакащите за настаняване в общинско жилище лица, в същото на жалбоподателката социално положение, които могат да бъдат настанени в процесния имот след освобождаването му. Ако живеещите в процесното жилище към евентуалното принудително изпълнение на оспорената заповед по чл. 65 ЗОС за изземване на имота не са взели мерки да осигурят жилище за себе си и децата, живеещи с тях, може и следва да се предприемат мерки за защита на децата и социално уязвимите членове на домакинството, включително като се настанят напр. в резервно жилище по чл. 45 ЗОС. Предвид горното, съдът приема, че мярката по чл. 65 ЗОС е пропорционална. „

2. Зачитане на правото по чл.8 от Конвенцията:

-решение № 11187 от 27.10.2015г по адм.д.№12446/2014г на ВАС, трето отделение;

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност пред първостепенния съд е Заповед № 41 от 02.04.2014 г. на кмета на район Аспарухово, община Варна, издадена на осн. чл.65, ал.1 от ЗОБС,с която е било наредено да се из земе от владението на жалбоподателката недвижим имот - жилище - частна общинска собственост, Съдът е приел, че оспорваната заповед е правилна. От фактическа страна съдът е установил, че с влязлото в сила Решение № 1601 от 05.02.2014 г., постановено по съществото на правния спор по адм. д. № 8767/2013 г., тричленен състав на ВАС е отхвърлил жалбата на 3. Ч.



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

срещу Заповед № СДЖП-1 от 10.01.2013 г. на кмета на район "Аспарухово" - Община Варна, с която е прекратено наемното й правоотношение на осн. чл. 46, ал. 5 ЗОБС. След влизане в сила на решението на съда е била издадена и заповедта за изземване на общинското жилище, тъй като касаторката не го е освободила доброволно.

АС –Варна е приел, че оспореният индивидуален административен акт е издаден в съответствие и с целта на закона - защита на обществения интерес, тъй като изземването на имот, който се владее или държи без правно основание е предвидено пряко в ЗОБС и относимата Наредба на Об Съвет - Варна.

Касационната инстанция е отменила решение №1894 от 24.07.2014г по адм.д.№1629/2014г на АС Варна, както и оспорената заповед, като е приела, че обстоятелството, че наемното правоотношение е било прекратено поради несъответствие с нормата на чл. 10, ал. 1, т. 1 от Наредбата на ОбС Варна не води като задължителна последица изземване на жилище, което за касаторката е единствено. Изземването на процесния имот следва да стане едва след като се прецени жилищната й нужда, след като същата бъде удовлетворена с по-малко жилище, отговарящо на законовите изисквания. Съдът е посочил, че обратното на изложеното тълкуване води до нарушение по смисъла на чл. 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, респ. до неправилно приложение на материалния закон. З. Ч. е инвалид с 51 % инвалидност, съгласно многобройните приложени по делото доказателства, вкл. Експертно решение на ТЕЛК за професионални болести и от 1999 г. е включена в картотеката на крайно нуждаещите се от жилища граждани на община Варна. Издаването на заповед за изземване на жилището преди да й е предоставено друго, задоволяващо жилищните й нужди е непропорционална намеса на общината в правото й на жилище, личен и семеен живот

Отделно от това член 8 от Конвенцията съдържа материално-правни разпоредби, които следва да се съобразяват от съда при преценката му относно материално-правната законосъобразност на процесната заповед за изземване. Независимо че жилището, обитавано от жалбоподателката не е нейна собственост, че наемното правоотношение е било прекратено с влязъл в сила административен акт, обстоятелството, че тя пребивава и живее там от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

2006 г., т.е в продължение на почти 10 години го прави "нейно жилище" по смисъла на чл. 8 от Конвенцията. В този смисъл е без значение факта, че не е налице правото на собственост или годно правно основание за владение върху имота.

2.решение №327 от 27.06.2016г по адм.д.№893/2015г на АС-Пазарджик.

Делото е образувано по жалба на С. Й. П.,*** против Заповед № 2536/10.11.2015 г. на Кмета на община Пазарджик с която на основание чл.65 ЗОБС е наредено да се изземе от С. П. държания от нея без правно основание общински жилищен имот, находящ се на ул. "Васил Априлов " № 13, ап.23, ет. 8 в гр. Пазарджик.

Със заповед № 1736/30.07.2015 г. кметът на Община Пазарджик е прекратил наемните правоотношения със жалбоподателката за имот ЧОС находящ се в гр. Пазарджик, ул. Васил Априлов № 13, ап. 23, ет. 8 състоящ се от 44.86 кв.м. актуван с акт за ЧОС № 879/30.05.2008 г. С тази заповед на жалбоподателката е определен 14-дневен срок от връчването на заповедта да опразни жилището. Жалбоподателката подава молба от 26.11.2015 г. до "Общински посредник на гр. Пазарджик", като съответно уведомила, че в това жилище живее и нейната дъщеря, която е самотна майка съответно била сезирана и администрацията на президента, като от администрацията на президента отново изпратили писмото до кмета на Община Пазарджик. Жалбоподателката нямала друго жилище. По делото са представени копия на фактури и касови бележки от които е видно, че впоследствие след издаване на заповедта задължението към общината е изплатено.

Пазарджишкият административен съд е приел, че административният орган към момента на издаване на оспорената заповед не се е съобразил с основни принципи на българското и на международното законодателство, както и с практиката на ЕСПЧ. Нарушил е основния принцип за съразмерност. Изваждането на жалбоподателката заедно с нейното семейство - дъщеря ѝ и двете деца, едното от които малолетно не е необходимо в едно демократично общество и е нарушение на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека гарантиращ зачитане правото на личен и семеен живот на неговото жилище и тайна на кореспонденция. В действителност в чл.65



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

ЗОбС не е предвидено, че преди да се издаде заповедта следва да бъде направена преценка за съразмерност, но това е общ принцип както в националното така и в европейското законодателство и следва да бъде спазван.

Административният орган е следвало да направи преценка дали обществените отношения ще се засегнат повече от това, че ще останат бездомни четирима човека, двама от които деца.

3. Съдебта практика по обжалване на решенията на общинските съвети

Различна практика се наблюдава и при прилагане на чл.8 от ЗОбС и по чл.21, ал.1, т.6 ЗМСМА във вр с чл.45 ЗМСМА по отношение на решенията на общинските съвети.

Независимо от приетото през 2013г ТР №2/16.04.2013г по тълк.д.№4/2011г на ОСК на ВАС, съгласно което употребеното от законодателя понятие „Актовете на общинския съвет“ е относимо към всички актове на Общинския съвет, включително и актовете по чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА, има все още много случаи, при които се ограничава опорването на тези решения. Като орган на местното самоуправление с много правомощия, решенията на Общинския съвет се отнасят до различни сфери на обществения живот, най-вече - до управление и разпореждане с общинско имущество, но също така и по приемане и изменение на бюджета на общината, числения състав на общинска администрация, размер на местни данъци и такси и още много други въпроси от местно значение. Не са изключение случаите, когато съдилищата приемат, че решения на ОбС нямат белезите на индивидуален административен акт и ограничават оспорването му. Като изключим решенията на този административен орган с чисто вътрешно-организационна насоченост, във всички останали случаи тези решения засягат интересите на населението и на населеното място и следва да подлежат на съдебен контрол.

Примери:

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от
Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Приоритетна ос 3, процедура BG05SFOP001-3.005



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

1. С определение № 4163 от 22.10.2014 г., постановено по адм. д. № 3076/2014 г. Варненският административен съд е оставил без разглеждане като недопустима жалбата на Ж. Д. Р. против заповед № 2861/13.08.2014 г. на кмета на община Варна, с която на основание чл.35, ал.3 и ал.6 от ЗОБС е разпоредено да се извърши продажба на общинската идеална част от 19,04 кв. м от поземлен имот с идентификатор 10135.1030.302 по КК и КР, с административен адрес гр. Варна, бул. "Вл. Варненчик", кв. 3. За да постанови този резултат, съдът е приел, че оспорената заповед няма белезите и характеристиките на индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 АПК. С определение № 534 от 19.01.2015г по адм.д. № 14944/2014 г., III отд. Но ВАС е отменил определението и е върнал делото за ново разглеждане.

ВАС е посочил, че се касае за сделка, състояща се от две фази - административна и гражданска. Административната фаза включва с издаване на решение от компетентния за това орган за разпореждане с общинския имот с изрично регламентиран купувач. В конкретния случай е налице разпореждане с имот - общинска собственост, макар и при наличието на облекчен ред за продажба, поради което изводът на съда за липса на индивидуален административен акт е неправилен. В съответствие с тълкувателно решение № 5 от 10.12.2008 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд на оспорване по съдебен ред подлежат всички решения на общинските съвети, включително и тези по чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА във връзка с придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество.

2.Втори пример :

Образувано е по частна жалба на Н. М. Д., А. Д. К., Ю. М. Г., К. С. М., Т. И. М., Т. М. М., Е. Н. Г., М. С. Г., Г. Г. Ж., Я. Т. В., М. И. В., Д. Т. П., Д. Д. И., П. Т. В., Д. Е. М. и сдружение с нестопанска цел "Организация за закрила на българските граждани", гр. Бургас, ул. Оборище № 41, ет. 3, чрез пълномощника си адв. В. К., против определение №2481 от 07.11.2017г по адм.д.№2932/2017г на Административен съд Бургас.

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност пред решаващия съд е Решение на Общински съвет - Бургас (ОБС), прието по т. 8 от Протокол № 31 от заседанието, проведено на 26.09.2017 г., с което е изразено съгласие за продажба на недвижими имоти, собственост на



Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

общинско дружество "Медицински център - III-Бургас" ЕООД, ЕИК 000055303, находящи се в сграда № 3, с идентификатор 07079.651.181.3, построена в УПИ-I, кв. 11 по плана на зона "А", гр. Бургас, ж.к. "Меден рудник", с предназначение за здравно заведение.

С обжалваното Определение № 2481 от 07.11.2017 г. постановено по адм. д. № 2932/2017 г., Административният съд Бургас е приел, че оспорването на физическите лица: Н. М. Д., А. Д. К., Ю. М. Г., К. С. М., Т. И. М., Т. М. М., Е. Н. Г., М. С. Г., Г. Г. Ж., Я. Т. В., М. И. В., Д. Т. П., Д. Д. И., П. Т. В., Д. Е. М., както и това на Сдружение с нестопанска цел "Организация за закрила на българските граждани", със сочен адрес за кореспонденция гр. Бургас, ул. Оборище № 41, ет. 3 са процесуално недопустими, поради което ги е оставил без разглеждане и е прекратил производството по делото. Със същия съдебен акт съдът е оставил без разглеждане и искането за спиране на предварителното изпълнение на оспорения акт.

В мотивите на съда е посочено, че в оспореното решение на ОбС Бургас е обективизирана волята на едноличния собственик на капитала на еднолично дружество с ограничена отговорност, поради което този акт не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, нито общ по смисъла на чл. 64 или подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 АПК и затова не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. На следващо място е приел, че след като сградата, предмет на разпореждане, представлява апортна вноска в капитала на търговското дружество, то решението за разпореждане със същата представлява решение за намаляване на капитала на дружеството, "което от своя страна засяга пряко правата на всички кредитори на дружеството, които разполагат с правомощията по чл. 152 от Търговския регистър". Във връзка с тези съображения съдът е приел оспорването за недопустимо, както и искането за спиране на допуснатото предварително изпълнение.

ВАС е приел, че определението е неправилно.

Съгласно разпоредбата на чл. 8, ал. 11 ЗОБС, в приложимата редакция на текста отпреди изменението обн. ДВ, бр. 96/2017 г., актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и



*Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.*

местната администрация, освен в случаите по Закона за публично-частното партньорство (сега - по Закона за концесиите). Съгласно общата разпоредба на чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА всички правни субекти, засегнати от акт на общинския съвет, могат да го оспорват пред съответния административен съд, вкл. и прокурора съгласно специалната процесуална легитимация, установена в чл. 126 във вр. с чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК, който има право да протестира процесното решение на общинския съвет, доколкото е налице засегнат със същото обществен интерес. Следователно, както разпоредбата на чл. 8, ал. 11 ЗОБС, така и разпоредбата на чл. 45, ал. 3 във вр. с ал. 12 от ЗМСМА предвиждат, че актовете на общинските съвети за разпореждане с общинска собственост подлежат на оспорване пред административния съд по реда на АПК. Независимо от характеристиката на тези актове законодателят е разпоредил те да подлежат на оспорване пред административните съдилища по реда на АПК.

Трети пример: определение №9113 от 11.07.2017г по адм.д.№7399/2017г VIII отд.на ВАС:

Образувано е по частна жалба на Областен управител на Област Хасково срещу протоколно определение от 30.05.2017 г., постановено по адм. д. № 312/2017 г., по описа на Административен съд - Хасково, с което се оставя без разглеждане оспорването на Решение № 406 по Протокол № 26 на Общински съвет Минерални бани и производството по делото се прекратява като недопустимо.

С оспорваното решение № 406, общинският съвет в две точки е дал предварително съгласие за промяна на начина на трайно ползване на общински поземлен имот № 305018, находящ се в землището на с. Сусам, община Минерални бани, област Хасково, местността Гереня, с площ 24,199 дка, с начин на трайно ползване "Пасище, мера", категория на земята девета, от "пасище, мера" в "друга селскостопанска територия", а по т. 2 е възложил на кмета на общината да инициира процедура по промяна на начина на трайно ползване, като подаде заявление до общинска служба земеделие, придружено със становище от РИОСВ Хасково.

За да прекрати съдебното производство, първоинстанционният съд е приел, че с т. 1 от решението, чиято отмяна се иска, не се разпорежда



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект „Оценка на ефективността на съдебния контрол върху актовете на администрацията.
Мерки за преодоляване на нарушеното право на справедлив процес“
Договор № BG05SFOP001-3.005-0001/09.12.2019 г.

извършване на някаква правна промяна, която да засяга конкретни законови интереси, а се обективира единствено предварително съгласие за някаква промяна, без да е налице властническо волеизявление за извършване на такава промяна. Ето защо съдът е приел, че оспорваното решение не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

ВАС е приел определението за неправилно по следните съображения:

Съгласно чл. 32, ал. 2, изр. първо от Закона за администрацията, областният управител може да оспорва незаконосъобразни актове на общинските съвети по реда на ЗМСМА. Това негово правомощие е регламентирано в чл. 45, ал. 4 и ал. 8 от ЗМСМА, а изрично в чл. 8, ал. 11 ЗОБСе предвидено, че актовете на общинския съвет и на кмета за придобиване, управление и разпореждане с имоти и вещи - общинска собственост, подлежат на контрол и могат да бъдат оспорвани по реда на чл. 45 от ЗМСМА. Решението на общинския съвет относно промяна на начина на трайно ползване на пасища и мерки за други земеделски нужди е акт на управление с имот - общинска собственост. Затова то подлежи на оспорване по реда на чл. 45 от ЗМСМА.

В противен смисъл е преобладаващата практика, която се придържа към посоченото по-горе ТР. /

Изготвил:

Светлана Борисова, съдия във ВАС