

РЕШЕНИЕ №62

гр.Перник, 18 април, 2012 г.

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд – Перник, в публично заседание на пети април две хиляди и дванадесета година, в състав:

СЪДИЯ: Стефан Станчев

при секретаря А.М., като разгледа докладваното от съдията административно дело № 70/2012 г. по описа на съда, за да се произнесе взе предвид следното:

Политическа Партия „Земеделски Народен Съюз“, регистрирана по ф.д.№ 7509/1997г. на СГС ф.о 7 с-в, със седалище и адрес на управление: гр.София, р-н „Лозенец“, бул.“Н.Вапцаров” 23 чрез Председателя С.П.Л.***, оспорва изцяло Решение № 62/26.01.2012г. на Общински съвет - Перник по протокол № 2 от същата дата, обявено на 09.02.2012 г., с което е възложено на кмета на Община Перник да прекрати договора за наем на имот, находящ се в гр.Перник, ул.“Търговска” № 30 и съставляващ помещение с площ 95кв.м., представляващ ПИ 55871.505.769.5.47 по ККР на гр.Перник, предоставен на ПП “Земеделски народен съюз” и с т.п.1. от същото решение Кметът е задължен да изготви за същия обект мотивиран доклад по чл.27 от Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с недвижими имоти за предоставяне на това помещение за нуждите на ПП “ГЕРБ”. В жалбата са изложени доводи за нищожност и незаконосъобразност на решението. Иска се прогласяване неговата нищожност, а при условия на алтернативност – отмяната му, като незаконосъобразен акт на органа на местно самоуправление. Жалбата се поддържа в съдебно заседание от пълномощник на оспорващия – адв. Е.Ц.***, СофАК. Прави се искане за присъждане на деловодни разноски.

Ответникът по жалбата, чрез пълномощник оспорва основателността ѝ и излага становище за отхвърлянето ѝ.

Съдът, като обсъди доводите на страните във връзка с доказателствата по делото, прие следното.

Жалбата е процесуално допустима, депозирана в законово установен срок от легитимен правен субект, отговарящ на изискванията по ЗПП, като участник в парламентарно представена формация. В тази връзка са представени не спорени от ответника писмени доказателства, удостоверяващи парламентарно представяне на жалбоподателя, коалиционно с РЗС, на последните парламентарни избори за преминат 4% праг; удостоверение от ЦИК за коалиционно представяне с преминат 1% праг от избори за Европейски парламент и УАС на жалбоподателя. Във връзка с тези законово изискуеми по ЗПП белези, жалбоподателят е правоимащ по смисъла на чл. 31 от ЗПП да ползува за нуждите на партията помещение, общинска собственост по наемен договор, сключен с кмет на съответната община.

Жалбата е основателна.

По предложение на групи общински съветници, на редовно свикано заседание на ОбС Перник на 26.I.2012 г. в дневния ред, т. 18 е заложена ДЗ № 78 от група от 9 общински съветници за “прекратяване на договори за наем на помещения общинска собственост”. С решение № 62, взето по протокол №2 от 26.I.2012 г. Общинският съвет Перник “На основание Закона за общинската собственост, възлага на кмета на Община Перник да прекрати”.... . За

информация, Закона за общинската собственост с последна редакция от 2011 г. съдържа над 60 члена, Допълнителни разпоредби от 3 параграфа и още много параграфи в Преходни и заключителни разпоредби. От пръв прочит се установява, че вземането на решение от Общински съвет на основание цял нормативен акт е лаично, правно неиздържано и несериозно.

В п. I.1 на това решение, като имот, за който ответникът по жалбата възлага на кмета на общината да прекратява договор е описан, този ползуван от жалбоподателя по договор за наем от 1.II.2008 г.- помещение от 95 кв.м. на ул. "Търговска" № 30. Следва да се отчете и обстоятелството, че по силата на анекс към договора от 7.II.2011 г., срокът на действието му е определен до 9.II.2014 г. Някоя от страните по договора на основание равнопоставеността им не е имала, до вземане на оспорваното решение, намерение за преждевременно прекратяване срока на договора, било по реда на ЗЗД или при условията на чл. 65 от ЗОБС.

В п. II. 1 от решението на основание на няколко закона и местна наредба на ОбС Перник е задължен кмета на общината да изготви мотивиран доклад по чл. 27 от НРПУРОИ за същия недвижим имот, но за предоставяне за партийно административни нужди на ПП "ГЕРБ".

На основание изложеното, жалбоподателят основателно прави следните оплаквания: разширителното тълкуване и прилагане на нормата на чл. 21, т. 8 от ЗМСМА за вземане на подобно решение не води до никакъв правен резултат, при положение, че кмета на общината има достатъчно правомощия по ЗМСМА и ЗОБС да се разпорежда с общински имоти. Законово определените възможности за такова разпореждане не са в резултат на решение на местен орган на самоуправление, а са заложили в нормативен акт от значително по висока степен в сравнение с решение на ОбС, чиито решения в редки случаи могат да се ценят като опосредстващи нормотворческата дейност на общинските съвети. На следващо място – решението налага формиране на отношение, което поставя равнопоставени субекти по ЗПП в съществено не равнопоставено положение. Липсва мотивна част на решението, като се изключи дебатирането, което по скоро е с демонстрационен характер, но от това не могат да се извлекат мотиви защо органа е приел това решение. На последно място жалбоподателят възразява за наличието на необоснован акт на органа.

Оплакванията се споделят от съда по следните съображения.

В случая общата норма на чл.21,ал.1,т.8 от ЗМСМА е неприложима, предвид съществуването на специална норма. Става въпрос не за решение по управлението на общинска недвижима собственост, а за намеса в договорно правоотношение по административен ред, което е недопустимо. Правомощието за сключване и прекратяване на наемни договори за помещения, предоставяни на политически партии принадлежи на кмета при условия на оперативна самостоятелност и ОС не може да му вменява задължения за прекратяване на договори. Договорът може да бъде прекратен само при предвидените в гражданския закон предпоставки, а не по пътя на административната принуда. В преамбюлната част на оспореното решение, ОбС се позовава на чл.21.ал.2 от ЗМСМА, която препраща към Наредбата за реда за придобиване, управление и разпореждане с недвижими имоти /НРПУРНИ/. Именно тази наредба дава юридическо основание за съществуването на наемния договор с ПП „ЗНС" и изключва възможността ОС да вменява на кмета задължение да прекрати наемния договор. Същата Наредба забранява предоставянето на повече от един имот на една и съща политическа партия, а с оспореното решение по т.II кметът е задължен да направи именно такова

нарушение, тъй като е невъзможно ПП "ГЕРБ" с 39,72% парламентарно представяне да не разполага с предоставен по реда на ЗПП общински имот.

Фактическата и правна обстановка не дават основание да се направи обоснован извод каква промяна е настъпила от момента на предоставяне на помещенията до момента на решението за задължаване кмета да прекрати договора.

Наемният договор може да се прекрати при определени в закона основания, а в случая такива нито се сочат, нито са налице. Основанието по чл.15,ал.1,т.6 от ЗОБС „престане да отговаря на изискванията, установени в наредбата по чл.8,ал.2" в случая не е налице. Напротив - Наредбата съдържа изричен текст, който позволява съществуването на наемното правоотношение с ПП"ЗНС".

В конкретния случай е налице и противоречие с една от законовите норми, посочени като основание за издаване на административния акт. В чл.15,ал.4 от ЗОБС е разписано изрично, че правомощието принадлежи на кмета на общината, а в оспореното решение Общинският съвет изземва това правомощие, като нарежда на кмета да извърши действия.

Решението, предмет на жалбата противоречи на законово уредени възможности за предоставяне на помещения общинска собственост за нуждите на някаква партия, стига последната да отговаря на законово статукво. На кмета на Община Перник се вменява задължение (възлага) да прекрати наемния договор на жалбоподателя, а съгласно чл.44, ал.1, т.7 от ЗМСМА, кметът организира изпълнението на актовете на общинския съвет. Т.е. кметът е задължен да изпълни така възложения му мандат, по изпълнение на такова решение. За него не съществува вариант да не изпълни решението на ОС, освен ако се възползува от възможността по чл. 45, ал.5 от ЗМСМА да върне решението за ново обсъждане или да внесе акта в административния съд за контрол за законосъобразност. Но когато става въпрос за политически партии, а кметът и Общинският съвет също съблюдават интересите на политическите партии, от които са излъчени, не съществува достатъчна сигурност, че единствен кметът ще е достатъчна гаранция за политическия плурализъм. Напротив - в някои случаи и Общинският съвет, и Кметът, а хипотетично и Областният управител, биха имали изгода да се накърнят интересите на друга политическа партия. Ето защо, не може да бъде споделено виждането, че легитимирани да обжалват актовете на Общинския съвет са само кметът и Областният управител, към което се стреми да насочи съда, ответника по жалбата. Ако се възприеме такова едно стеснително тълкуване, би означавало, да се приспособи закона в изгода на управляващата партия. Разумът на закона не е такъв. Точно обратното, съгласно чл.120,ал.2 от Конституцията, гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат. Противопоставянето на липсата на правна възможност за оспорване на процесното решение, не се приема като аргумент, по силата на който съда да остави жалбата без разглеждане, на което залага ответника по жалбата.

Не може да се приеме, че решението на Общинския съвет е част от производството по издаване на заповед на кмета на Общината за прекратяване на наемното правоотношение. Това е така, защото прекратяването на наемното правоотношение е възложено в правомощията единствено и само на кмета и Общинският съвет няма правомощия да възлага на кмета подобни действия, защото така се изземват правомощия. Решението на ОС не е част от процедура, защото такава процедура липсва (не е разписана в закона или в друг нормативен акт). Подобно решение влиза в противоречие със законово лимитирани права и задължения на кмета, като орган на местната власт.

Субординирането на действия на кмета към подобно решение в по широк смисъл може да се тълкува като дерогирането на законови норми, а от там и незачитане на права на страни по наемен договор, който може да бъде прекратяван само при наличие на законово регламентирани причини, за сметка на решения на орган на местно самоуправление.

Не следва да бъде споделено виждането, че на обжалване подлежи само последващият акт - заповедта на кмета, каквато е последвала решението, защото кметът са позовава именно на вече стабилизираното решение което бил задължен да изпълни. Според съда се нарушава закона за сметка на решение, което по същината си е незаконосъобразно. В рамките на съдебното производство по контрол за законосъобразност на един административен акт (последвалата заповед) е недопустимо да се упражнява косвен контрол за законосъобразност на друг акт (решението на ОбС), като по тази причина съдът намира, че именно това решение има достатъчно пороци, налагащи отмяната му, за да се избегне последваща злоупотреба с власт от страна на задължен, по силата на това решение субект.

Решение № 62/26.01.2012г. на ОбС-Перник е и частично, п. II - 1, нищожен административен акт, защото е издаден при липса на компетентност и липса на основание. Законодателят е предоставил самостоятелно правомощие на Кмета на общината да прекратява наемните договори, като не е предвидил правомощия Общинският съвет да задължи кмета да прекратява наемните договори. Преценката е на кмета и Общинският съвет не може да решава вместо него, защото това означава да изземва негови функции.

Решението е нищожно и поради пряко противоречие със закона и Наредбата на самия Общински съвет. Нареджда се на кмета да прекрати наемното правоотношение за предоставяне на помещение за партиен клуб на жалбоподателя и да предостави същия имот на политическа партия, която може и да има предоставено клубно помещение. Законът, както и наредбата на Общинския съвет забраняват предоставянето на повече от едно помещение на една и съща партия в едно населено място. Ако се следва и буквата на закона, дори в местната Наредба за РПУРОИ, втората част на решението също има съществено нарушение, тъй като в цитирания член 27 от действащата наредба общинският съвет е лишен от възможността да "задължава" кмета на общината да прави доклади. Друго, при положение, че няма прекратено наемно правоотношение, в следващо съществено нарушение и на закона и на наредбата на общинския съвет не се предоставят права да претендира за преразпределяне ползването на такива помещения, тъй като по разпоредбата на чл. 27 става дума за наличие на помещения, т.е. тези помещения трябва да са свободни. А да се взема решение кое помещение на кого да се даде, при императивна задълженост на кмета по силата на това решение, за нещо което ответника по жалбата не може да го задължи е фактически и правен *non sense*. Следва да се има предвид, че по времето когато е взето това решение, въпросните/въпросното помещения/е са ползувани и стопанисвани от добросъвестни наематели. Да се вземе решение, за задължаването на кмета да готви доклад за предоставяне ползуването на помещението на ул. "Търговска" № 30 на определен субект, дори да отговаря на изискванията на ЗПП преди да е освободено това помещение, т.е. то не е станало налично е поредно законово нарушение, налагащо отмяна на решението, дори само в тази част.

Към 26.01.2012г., Общинският съвет без всякакво основание преразглежда въпрос от компетентността на кмета и го задължава да посегне

върху правната сфера на жалбоподателя. Общинският съвет и кметът не са в такава субординация, че съветът да възлага всякакви задължения на кмета. Последният действа при условията на самостоятелност и безпристрастност, когато упражнява самостоятелни правомощия, произтичащи от закона. Затова, на основание чл.10,ал.1 от АПК, ОбС не може да изземва негови правомощия, дори и да се самоопределя като по-горестоящ орган, какъвто не е. Ако би имал претенции относно законосъобразността на акт на кмета, ОбС има възможностите по чл.45, ал.2 от ЗМСМА, но не може да нарежда пряко на кмета как да упражнява законови правомощия, определени при условията на оперативна самостоятелност.

Липсата на единен критерий при преценката на Общинския съвет по въпроса на кои партии да се предоставят клубни помещения също сочи на незаконосъобразност, предвид противоречието с чл.8 от АПК. При цялостна преценка на съдържанието на решението на ОС е видно, че на някои партии се предоставят по повече от 1 помещения, което е недопустимо по закон, в частност - ал. 5 от чл. 27 от Наредбата на ОбС и това нарушение кореспондира именно с помещението, което се отнема от жалбоподателя. Нормално е, след законово издържано прекратяване на наемните договори, след като тези помещения се превърнат в "налични", както определя Наредбата да се предоставят по реда на чл. 27 от същата на различни партии или други субекти, попадащи в тази разпоредба.

От изложеното се налагат следните изводи – оспорваното решение на ОбС Перник следва да се отмени като незаконосъобразно в частта с която е възложил на кмета да прекратява договори за наем. Да се признае такова право на ОбСъвет при евентуално приложение на безадресната и обща норма на чл. 21, ал. т. 8 от ЗМСМА, която е посочена като правно основание на оспорваното решение е в противоречие със закона. Тази разпоредба има отношения към решения за извършване на определени правни действия свързани с имущество - общинска собственост, като от това следва и кумулативно овластяване на кмета с конкретни действия, именно на основание решение съдържащо в себе си някое от действията определени от тази норма. За прекратяването на наемни отношения е приложима разпоредбата на чл. 65 от ЗОбщСобственост, а последния нормативен акт е цитиран в приложените по административната преписка наемни договори. По този закон на Общинските съвети не се признават и не се дават никакви правни възможности да сключват или прекратяват договори за наем, както и да налагат на друг общински орган как да изпълнява и прилага ЗОбщС. В тази част решението е незаконосъобразно и се дължи неговата отмяна.

По втората част на решението – п. II, 1 – решението е нищожно и следва да се прогласи нищожността му. В тази част решението е прието без да има релевантен юридически факт, допускащ приемането му. Такова решение не може да се приеме от Общински съвет поради липсата на законова предпоставка: няма налични имоти, а претендирания е под режим на валидно облигационно правоотношение. Термина "задължава", използван в оспорваното решение не се среща в ЗМСМА, а решение, което не се съобразява със закона не поражда и законово целени резултати. Липсата на пряк резултат от оспорваното решение в тази част го обезсмисля. В този вид то не може да повлече никакви правни последици, освен ако не се нарушава закона и самото му противоречие с материалния закон е толкова съществено, че следва да се прогласи нищожността му в тази част.

Основателно е и искането на жалбоподателя за присъждането на разноси, които се дължат от ответника по жалбата в размер на 510 лева.

По изложените съображения, Административен съд Перник

Р Е Ш И

ОТМЕНЯ като незаконосъобразно решение № 62, взето по протокол 2 от 26.I.2012 г. на Общински съвет Перник, в частта с която е възложено на кмета на община Перник да прекрати договор за наем на имот, находящ се в се в гр.Перник, ул."Търговска" № 30 и съставляващ помещение с площ 95кв.м., представляващ ПИ 55871.505.769.5.47 по ККР на гр.Перник, **предоставен на ПП "Земеделски народен съюз" до 09.II.2014 г.**

ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТТА на решение № 62, взето по протокол 2 от 26.I.2012 г. на Общински съвет Перник, в частта с която на основание Закона за политическите партии, Закона за общинската собственост и НРПУРОИ на ОбС Перник е задължен кмета на община Перник да изготви мотивиран доклад по чл. 27 от наредбата за имот, находящ се в се в гр.Перник, ул."Търговска" № 30 и съставляващ помещение с площ 95 кв.м., за клубна база на ПП"ГЕРБ" по заявление от 24.I.2012 г.

ОСЪЖДА Общински съвет Перник да заплати на Политическа партия „Земеделски Народен Съюз“, регистрирана по ф.д.№ 7509/1997г. на СГС ф.о 7 с-в, със седалище и адрес на управление: гр.София, р-н „Лозенец“ бул."Н. Вапцаров" 23, чрез председателя С.П.Л. ***сумата 510 /петстотин и десет/ лева деловодни разноси.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС в 14 дневен срок от съобщението до страните.

Съдия:/п/