



АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Информация и Анализ
на основните групи дела на
Административен съд–Русе, образувани по
жалби срещу актове на административни
органи от общинските администрации и
областните администрации, както и срещу
решения и подзаконови нормативни актове
на общинските съвети за периода
01.03.2007 г. до 30.08.2008 г.

Изготвил: зам.–председател съдия Росица Басарболиева
Технически сътрудник: Виолета Златева /деловодител/

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

ИНФОРМАЦИЯ

За основните групи дела на Административен съд – Русе срещу актове на административни органи от общинските администрации и областните администрации, както и срещу решения и подзаконовни нормативни актове на общинските съвети за периода 01.03.2007 г. до 30.08.2008 г.

1. Жалби против актове на:	
-кметове	138бр.
-др. органи на общ. администрация /гл. архитект/	8бр.
-областен управител	22бр.
-общински съвети /без подзаконовни норм. актове/	26бр.
2. Жалби против подзаконовни нормат. актове на общински съвети	5бр.
3. Брой на образуваните администр. дела по жалбите по т.1 и т.2	199бр.
4. Брой на дела по материя:	
-3-н общинска собственост	36бр.
-3-н държавната собственост	7бр.
-3-н за държавен служител	7бр.
-3-н за местното самоуправление и местната администрация	53бр.
-3-н за устройство на територията	72бр.
-3-н за стопанисването и ползването на земеделските земи	8бр.
-3-н за полит. и гр. Реабилитация	11бр.
-Други административни	5бр.
5. Приключени с решение по същество и прекратени с определение на някое от основанията по чл. 159 от АПК	
-решения	105бр.
-определения	86бр.
6. Основни причини за отлагане на тези групи дела са: назначаване на експертизи нередовно призоваване	
7. Средни срокове за разглеждане на тези групи дела	
-свършени до 3 месеца	136бр.
-свършени след 3 месеца	55бр.
8. Обжалвани до ВАС	84бр.
9. Наложени санкции на адм. органи за неизпълнение на разпореждания на съда по този вид дела	-
10. Най много дела срещу актове на адм. Органи Община Русе	62бр.
11. Най атакувани актове от областен управител – Общински съвет Русе	3бр.
12. Резултатът от отпорванията на актовете от Обл. управител	
-без разглеждане /прекратени дела/	3бр.
-отхвърлени	-
-уважени	6бр.
13. Проявен интерес от медиите от посочените в т. 3 дела	-
14. Дадени пресконференции	-
15. Срещи с общ. съветници, кметове, обл.управител	-
16. Търсени ли са съдиите за обучения на този кръг лица	-

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Целта на настоящата разработка е статистически да се обобщят основните видове дела, разгледани в АС-Русе за периода от 01.03.2007 год. до 30.08.2008 год. срещу актове на административните органи от общинските и областна администрации на територията на Област Русе. Наред с това да се прокоментират проблемни въпроси в работата на администрацията, констатирани от съда по повод съдебното оспорване на постановените от органите административни актове.

Към изложението в табличен вид е приложена информация за общия брой на делата за визирания период, разпределението им по органи и материя, продължителността им, резултатите от тях и др. Без претенции са изчерпателност, в изложението са разгледани основните групи дела, обърнато е внимание на случаи на отмяна на актовете или обявяването им за нищожни, като е направен опит да се излезе от конкретната казуистика и се стигне до принципни обобщения и препоръки. Акцентът е поставен върху порочните актове, но веднага следва да се направи бележката, че те не са определящи и не омаловажават положителното в работата на администрациите: многобройните случаи на компетентно решаване на поставените въпроси; навременно произнасяне по молбите на гражданите и юридическите лица; последователното еднакво поведение, което не противоречи на предходно поведение на същия орган; постановяване на актове при спазването на всички изисквания, относими към законовия им статут.

Съдебният район на Административен съд-Русе обхваща Русенска област и намиращите се в нея осем общини-Русе, Бяла, Иваново, Сливо поле, Борово, Две могили, Сливо поле и Ветово.

През анализирания период в АС-Русе са постъпили общо **199 административни дела** срещу актове на кметове, други органи на общинската администрация, областни управители и

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

общински съвети /нормативни и ненормативни/. Най-много дела са образувани по жалби срещу актове на административни органи от Община Русе, която е най-голяма в съдебния район.

АКТОВЕ НА КМЕТОВЕ.

От общия брой значителна част от жалбите са срещу актове на кметовете /138 жалби/. Това е обяснимо, тъй като кметът като едноличен изпълнителен орган на Общината, има широк кръг от правомощия, регламентирани в чл.44 от ЗМСМА, в изпълнение на които издава различни индивидуални административни актове, които са предмет на обжалване от заинтересовани страни.

С поощрение следва да бъде отбелязана трайната практика на общинските администрации по повод на постъпилите жалби – органите своевременно ги изпращат на съда, заедно със заверено копие от цялата преписка. Разбира се има и случаи, касаещи най-вече непълнотата на преписката или пропуск да бъде заверена, но те са изключение и не дават повод да се формулира проблем в тази насока.

36 от образуваните дела пред АС са срещу заповеди на кмета, издадени по ЗОС. От образуваните дела 20 са приключили с определения, а 16 – със съдебни решения. Отменените, с влезли в сила съдебни решения, актове на кмета касаят незаконосъобразното прекратяване на наемни правоотношения за общински жилищен имот, изменение на срока на наемни правоотношения за общински жилища и ограничаването му до една година, при вече сключен договор за наем. Отменена е и заповед, с която е обявен спечелил търга за отдаване под наем на общински нежилищни имоти, по съображения че е допуснато нарушение на материалния закон, тъй като имотите, предмет на отдаване под наем не са “свободни” както изисква чл.14, ал.1 от ЗОС. Предмет на едно от делата е мълчалив отказ на кмета

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

да отстъпи право на строеж върху общинска земя. Съдът е развил съображения, че въпросът е от компетентността на Общинския съвет. По повод на случая следва да се отбележи, че при сезиране с искане от физически или юридически лица за издаване на административен акт, администрацията е длъжна да провери предпоставките за допустимост на искането по чл.27 от АПК, вкл. и компетентността си като надлежен орган. Следва да се прецени дали е в правомощията на органа-адресат на искането разрешаването на поставения въпрос и ако не е – на основание чл.31 от АПК преписката незабавно да се изпрати на компетентния орган, като се уведоми този, по чиято инициатива е започнало производството.

Пет от обжалваните актове на кметове са издадени по ЗДСл. Две от жалбите са уважени, други две-отхвърлени с влезли в сила решенията, а по едната производството е спряно от съда. Отменените актове са заповеди за налагане на дисциплинарни наказания от кмета в ролята му на орган по назначаването на държавните служители в съответната администрация, респ. на дисциплинарно наказващ орган. В тази връзка следва да се препоръча при издаване на заповеди от посочения вид да се следва стриктно предписаната дисциплинарна процедура по чл.93 от ЗДСл- задължително да се изслуша държавния служител и да му се дава срок за писмени обяснения /изискванията са кумулативни/, както и заповедта да е в достатъчна степен мотивирана- да е направено точно и ясно описание на дисциплинарното нарушение като се посочват конкретните задълженията на служителя и в какво се състои тяхното неизпълнение. Противното води до отмяна на актовете от съда поради допуснати съществени нарушения на производствените правила и формата на акта.

Налице са 4 броя атакувани актове по ЗСПЗЗ, три от които са отменени с влезли в сила решения, а съдебното

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

производство по четвъртия е прекратено. Двете от отменените заповеди са с правно основание чл.34, ал.1 от ЗСПЗЗ за изземване на земеделски имоти с възстановено право на собственост от лица, които ги ползват без правно основание и се предоставят на собствениците им. В тези случаи административният орган не е проявил процесуална активност да събере доказателства за някои от обстоятелствата от значение за издаване на заповедта и е стигнал до погрешни изводи за липса на основание за ползването им от съответните държатели.

Интерес представлява отмяната на изричен отказ на кмета на Общината за издаване на скица и оценка на земя-общинска собственост по искане на лице с оглед реализиране на правата му по параграф 29 от ПЗР на ЗСПЗЗ. Кметът е задължен от съда да ги издаде като му е определен и срок за това. По повод на конкретния казус следва да се акцентира на това, че при наличие на влязъл в сила съдебен акт, административният орган е обвързан от него и следва да постанови последващия си акт в съответствие с него, тъй като в обратната хипотеза – всяко действие или акт в противоречие със съдебното решение биха били нищожни /аргумент от чл.177, ал.2 от АПК/.

Обжалваните актове на кметовете на Общини по ЗМСМА са 27. От образуваните по тях съдебни производства 13 са приключили със съдебни решения, 12 с прекратителни определения, а две от производствата не са приключили понастоящем. С повечето от отменените от съда заповеди са финализирани тръжни или конкурсни процедури за отдаване под наем или продажба на имоти, общинска собственост. Основният порок на актовете е материалната им незаконосъобразност.

Най-големия дял от оспорените актове на кметовете са тези издадени по реда на ЗУТ /общо 64/. При обжалването им, от съда са постановени 23 решения, 31 определения, а 10 от делата са висящи. Специалният закон възлага правомощия по

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Руса 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

устройство на територията на различни органи и те трябва да бъдат строго разграничавани т.е. упражняването им следва да стане при налична компетентност за съответния административен орган. Съжденията са по повод обявена нищожност на заповед на кмета, издадена на основание чл.179, ал.2 от ЗУТ /отм./, тъй като тя има за предмет извършено незаконно строителство, при което компетентен да се произнесе е ДНСК, съответно структурите му, на които е предоставено упражняване на функциите по чл.220 вр. чл.222 т.2 от ЗУТ, но не и кметът на общината. Два от отменените актове от тази категория са издадени на основание чл.195, ал.1 ЗУТ /ред. ДВ, бр.94/2005г./и касаят премахване на сгради, застрашени от самосрутване. От съда е прието, че е нарушен материалният закон, тъй като от органът не е обоснована невъзможността сградите да бъдат поправени или заздравени, което е предпоставка за премахването им. Отменените са и актове на кметове да одобряване на ПУП и техните изменения.

Съдебните производства по издадените актове по ЗУТ се затрудняват поради непрецизното изпълнение на задължението на административния орган по чл.152, ал.3 от АПК– да приложи към преписката списък на страните в производството по издаване на административния акт. В макар и редки случаи изобщо липсва такъв–това са хипотезите най-вече на оспорване на отказ /мълчалив или изричен/. Това забавя съдебното производство, тъй като съдът задължава органа да изпълни задължението си по чл.152, ал.3 от АПК. В други случаи– между представения списък и данните от кадастъра и имотния регистър по преписката за носителите на вещни права върху имота, предмет на заповедта, има несъответствия. Лица, които фигурират в представения на съда списък и са участвали в административното производство, липсват като записани в разписния лист, респ. по имотния регистър и обратното.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Обикновено в хода на административното производство, органът установява, че определени лица вече нямат права върху имота, респ. че други имат такива, в различие от данните по регистрите. По преписката обаче липсват доказателства за тези обстоятелства и дори отбелязване. Това налага при постъпване на жалбата в съда и с оглед конституирането на всички надлежни страни в съдебната фаза, тепърва да се изясняват и издирват някои от заинтересованите лица и техните адреси, а също и да се изискват доказателства за установяване качеството на заинтересовани на други. Последниците са: обременяване на работата на съда, значително забавяне на насрочване на делото за първото съдебно заседание, а оттам и продължителност на съдебното производство над три месеца. Препоръчително е в административната преписка да се съдържат данни откъде Общината е получила актуални данни за някои собствениците на имота, предмет на заповедта, когато има различия с кадастъра и имотния регистър.

АКТОВЕ НА ДРУГИ ОРГАНИ НА ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.

Това са актове на гл. архитект на общината, които са подлежали на пряк съдебен контрол. Оспорени такива са 8 на брой. Постановени са 6 съдебни решения. Производството по едно от делата е прекратено, а друго е висящо. От отменените общо 4 акта, повече касаят разрешения за поставяне на преместваеми обекти или рекламни елементи по чл.56, ал.1 и чл.57, ал.1 от ЗУТ. В един от случаите разрешението за поставяне на преместваем обект е отменено, тъй като е издадено на лице, различно от молителя в административното производство. Излизайки от конкретиката, тук е мястото да се обърне внимание на залегналото в АПК принципно положение, че производството по издаване на индивидуалния административен акт в повечето хипотези започва по инициатива на гражданин

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

или организация /чл.24 от АПК/. Искането, освен че е процесуална предпоставка за започване на производството, определя и неговите параметри. То формулира, както въпроса който следва да бъде разрешен от администрацията, така и субекта по отношение на който се следва разрешението и това следва да бъде стриктно съблюдавано от административния орган.

АКТОВЕ НА ОБЩНСКИТЕ СЪВЕТИ–НЕНОРМАТИВНИ.

Срещу актове на общинските съвети, извън подзаконовите нормативни, са образувани 26 дела за горепосочения период по жалби на физически или юридически лица. Отменени частично са две решения на колективния орган, имащи характеристиките на общи административни актове, с които са приети изискванията към кандидати за участие в конкурс за обществен превоз на пътници. На други два акта е обявена нищожност, поради липса на компетентност в единия случай, а в другия–поради противоречие му с влязло в сила решение на ВАС.

Областният управител на Област Русе е оспорил девет ненормативни акта на общинските съвети, съответно: на ОБС Русе-3, ОБС Бяла-1, ОБС-Ветово-2, ОБС-Сливо поле-1, ОБС-Борово-1, ОБС Иваново-1.

Органите на местното самоуправление са утвърдени в конституционното устройство на държавата като средство за демократично вземане на решения по въпроси от местен интерес, касаещи отношенията в местните общности–извън националните приоритети. Допускането на административен контрол от страна на областния управител, който е част от централната изпълнителна власт, не е нарушение на демократичните принципи и автономността на волята на местния орган, а е с цел да се гарантира спазването на законността и на конституционните принципи при разрешаването на въпроси от интерес на общината.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Административният контрол за законосъобразност на решенията на Общинския съвет от страна на Областния управител е нормативно установен в чл.32, ал.2 от Закона за администрацията, като функция на правата и задълженията, произтичащи от разпоредбата на чл.31, т.5 от ЗА във вр. чл.45, ал.4 и ал.11 от ЗМСМА.

По предходния законодателен режим /чл.32, ал.2 от ЗА, в ред. ДВ, бр.130/1998г./ Областният управител можеше да спре незаконосъобразните актове на общинските съвети и ги отнесе до съответния компетентен съд. Понастоящем ЗМСМА предвижда алтернативни възможности при осъществяване на контрола – той може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане от ОБС или да ги оспори направо пред съд.

В практиката областният управител е връщал актове на ОБС за ново разглеждане, но за съжаление не се е стигало до целения резултат – привеждането им в съответствие със закона. Обратното, в повечето случаи актът се е приел повторно. Това е довело до оспорването на повторно приетия акт от Областния управител по реда на чл.45, ал.11 от ЗМСМА, при което съдът отменя акта поради противоречието му с материалния закон.

В такава хипотеза от АС-Русе са отменени повторно приетите: решение на ОБС-Русе, с което е увеличена числеността на децата в детските яслени групи; решение на ОБС-Иваново и решение на ОБС-Борово за образуване на слети паралелки с ученици под минималния брой в основни училища на територията на съответните общини; решение на ОБС- Ветово за предоставяне на концесия за добив на подземни богатства – инертни материали, общинска собственост; решение от ОБС-Сливо поле, с което се разрешава замяна на частна собственост на физическо лице – земеделска земя с общинска земеделска земя.

С оглед коментираната практика е препоръчително – при връщане на акт за ново разглеждане от областния управител, при

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

перезглеждане на въпроса, общинските съвети да съобразяват с изложените доводи и основания, да се възползват максимално от възможността в условията на самоконтрол да коригират решенията си в съответствие със закона. Това е особено важно с оглед издигане авторитета на органа на местно самоуправление, а е от значение и за процесуалната икономия – ще се постигне едно законосъобразно разрешение, като се спести намесата на съда и провеждането на съдебно производство.

Има случай, в който акт на ОБС–Русе е оспорен направо пред съда от Областния управител. Касае се за решение, с което е приета Декларация за признаването и осъждането на геноцида, извършен от Османската империя и младотурското правителство срещу арменците и българите и е обявен 24–ти април за ден за възпоменание на жертвите на арменския геноцид и е задължен кметът на общината да организира ежегодното му отбелязване. Жалбата е оставена без разглеждане и производството по образуваното адм.дело е прекратено по съображения за недопустимост–липса на административен акт.

Конкретният казус дава повод да се прокоментира въпроса за обхвата на осъществявания от областния управител контрол. Правомощията му се свеждат до законосъобразността на издадените административни актове от органа на местното самоуправление. По аргумент на противното извън предмета на този контрол са тези, които нямат белезите на административни. Нормата на чл.21, ал.2 от ЗМСМА изрично регламентира видовете актове, които общинският съвет приема при упражняване на своята компетентност, като сред тях са и: декларациите и обръщенията. Характерна особеност на последните е, че те не са юридически актове. Те имат призивен характер и изразяват отношението на органа на местното самоуправление по въпроси от местно или национално значение.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска №57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Те не предизвикват правни последици и не създават правоотношения, вкл. и административни. Сочената категория актове нямат характеристиките на индивидуални, общи или нормативни административни актове на ОБС, законосъобразността на които може да бъде оспорена от Областния управител пред съда.

ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ.

За коментирания период в АС-Русе са постъпили 5 жалби срещу приети от ОБС подзаконови нормативни актове.

Оспорена е частично Наредба №20 за определяне размера на местните данъци и такси на територията на Община Русе, приета от ОБС-Русе и аналогичната на нея Наредба, приета от ОБС-Две могили. И двете жалби са отхвърлени. Решенията на АС-Русе не са били обжалвани.

Две от жалбите са срещу отделни текстове на Наредба №5 за условията и реда за извършване на търговска дейност на територията на Община Русе, приета от ОБС-Русе. Първата жалба е уважена частично като са отменени част от оспорените текстове от наредбата. По втората е отменено изменение на текст от същата наредба. Решенията на съда са влезли в законна сила като необжалвани.

Основание за частичната отмяна на посочената Наредба №5 е противоречието ѝ с материалноправните разпоредби. По повод на случая следва да се обърне внимание, че съгласно чл.21, ал.1 ЗМСМА ОБС решава въпроси от местно значение. В неговите правомощия е издаването на наредби, които да уреждат обществени отношения от местно значение на територията на съответната Община. Наредбите обаче са подзаконови нормативни актове и като такива те следва да бъдат съобразени със съдържанието на закона, противното води до незаконосъобразността им. В коментирания случай

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

противоречието на Наредбата на ОбС–Русе с материалноправните разпоредби е намерило проявление в различни варианти – предвидени са допълнителни изисквания, ограничения и условия за осъществяване на търговска дейност на територията на Общината, които не са предвидени в закон /пр. за регистрацията на обект с ненормирано работно време се изисква представяне на нотариално заверено съгласие от собствениците и други обитатели на жилища в сградата, както и на същите от жилища в сгради, непосредствени съседи с обекта/; преуредени са обществени отношения, които са регулирани вече със закон: като са въведени правомощия на органите на полицията извън регламентираните в ЗМВР, а освен това са въведени критерии за индивидуализацията на наказанието за извършено административно нарушение по наредбата, различни от предвидените в чл.27 от ЗАНН и изчерпателно изброени в нарушение на визираното законово правило.

Интересен е случаят на обжалване на текстове от Наредба №14 на ОбС–Русе за реда и условията за превоз на пътници и багаж с обществения транспорт на територията на Община Русе. С решението, в едната част жалбата е отхвърлена, а с другата е обявена нищожността на една от разпоредбите на наредбата. Съображенията за това са, че ОбС е излязъл извън кръга на своята компетентност, регламентирал е въпроси, които са в правомощието на друг административен орган. Липсата на компетентност, материална такава, е особено съществен порок на административния акт и има за последица неговата нищожност /в случая само частична/.

АКТОВЕ НА ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ:

По отношение на актовете на Областния управител, които подлежат на обжалване пред АС–Русе, се установява, че най-често са атакувани актовете, издадени по ЗПГРРЛ /11 броя/.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. Александровска N:57, e-mail: as@admcourt-ruse.com web: <http://www.admcourt-ruse.com>

Следват актове по ЗДС /5 броя/, по ЗДСл /2броя/ и ЗСПЗЗ/4 броя/. В повечето случаи жалбите са отхвърлени с влезли в сила съдебни решения. Две от постановените заповеди, с които частично е изменен план на новообразуваните имоти по параграф 4к, ал.1 от ЗСПЗЗ, са обявени за нищожни по съображения за липса на материална компетентност на органа издател. Следва да се съобразява, че правомощията на областния управител се свеждат до първоначалното изготвяне на плановете по чл. 4к, ал.1 от ПЗР на ЗСПЗЗ, но изменението им е в компетентността на специализирания орган – изпълнителния директор на Агенцията по геодезия, картография и кадастър по аргумент от чл.28в вр. чл.28б, ал.11 от ППЗСПЗЗ.

За обсъдените по-горе групи дела не са давани пресконференции, а само за 9 от тях са направени прессъобщения.

Не са организирани срещи с общински съветници и кметове от общините на територията на Област Русе, както и с областния управител. Не са търсени съдии за обучение от този кръг лица.

В заключение: считаме, че представеният анализ не е в тон на критичност, а е в степен на полезност за администрациите, за да бъдат преодолените съществуващите негативни практики и да бъде подобрена работата им в съответствие с изискванията за ефективност, полезност и законосъобразност.

27.11.2008г.

гр.Русе

С УВАЖЕНИЕ:

/съдия Р.Басарболиева –

зам.-председател на АС-Русе/