Решението влязло в законна сила на 20.04.2022г от решение 3849/20.04.2022г по адм.д. № 11488/2021г на ВАС.

РЕШЕНИЕ

№ 299

гр. Велико Търново, 11.10.2021 г.

Република България
Общински съвет
№ 223
28.04.2022 г.
гр.Павликени

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд - Велико Търново, в публично съдебно заседание на седемнадесети септември две хиляди и двадесет и първа година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЙОРДАНКА МАТЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА
РОСЕН БУЮКЛИЕВ

при участието на секретаря М.Недева и прокурора Невена Орманджиева, като разгледа докладваното от председателя **адм. дело № 459** по описа на Административния съд за **2021** година и за да се произнесе, взе предвид следното:

Вярно с оригинала
Деповодител

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Същото е образувано по жалба на Областния управител на Област Велико Търново с искане да се отмени като незаконосъобразен целия Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени /Правилника/, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет – Павликени, алтернативно – претендира се отмяна на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3; чл. 4, ал. 2; чл. 5, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7; чл. 7, ал. 4 и чл. 8 от Правилника като материално незаконосъобразни.

В жалбата се излагат доводи, че цитираният подзаконов нормативен акт на Общински съвет Павликени е издаден при липса на изрична законова норма, която да дава правомощие на Общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво. Изтъква се, че Общинският съвет разполага единствено с правомощието да приема подзаконов нормативен акт – Правилник за организацията и вътрешния ред на дейността си, но не и Правилник за реда и условията за отпускане на финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени. В подкрепа на този извод се сочи, че обществените отношения, свързани с финансово подпомагане при раждане са уредени със Закона за семейните помощи за деца /ЗСПД/ и Правилника за прилагане на същия. Поради това се иска отмяна на оспорения Правилник в цялост.

В условията на алтернативност се излагат съображения за материална незаконосъобразност на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 1, т. 2, т. 3; чл. 4, ал. 2; чл. 5, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7; чл. 7, ал. 4 и чл. 8 от Правилника, поради противоречието на цитираните разпоредби с нормативен акт от по – висока степен (Конституцията на РБ, ЗНА, АПК, ЗСПД, Закона за защита от дискриминация, ЗОАРАКСД, ЗЕУ и др.). Поддържа се, че с цитираните разпоредби от Правилника са предвидени изисквания, на които следва да отговарят родителите, претендиращи получаване на еднократна финансова помощ, несъответстващи на нормативната регламентация от по-висока степен.

В съдебно заседание оспорващият, чрез процесуалния си представител юк Маринов, поддържа жалбата по изложените в нея мотиви, които доразвива в представено по делото писмено становище. Претендира присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата - Общинският съвет Павликени, не се явява и не изпраща представител. В представени по делото писмено становище и молба, процесуалният му представител главен юрисконсулт Славена Грозева оспорва жалбата като неоснователна. Посочва, че атакуваният подзаконов нормативен акт е приет от компетентен орган, в законоустановената форма, при спазване на административнопроизводствените правила и в съответствие с Конституцията на Република България и отделните закони, в т.ч. Закона за защита от дискриминация, Закона за семейните помощи за деца, Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и Закона за електронното управление. Моли жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна. Претендира присъждане на разноски, представляващи възнаграждение за юрисконсулт.

Настоящият съдебен състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт, приема за установено следното:

С Предложение рег. №РД-01-01-2733/11.05.2021, адресирано до Общински съвет Павликени, постъпило в деловодството на адресата на същия ден според входящия номер, кметът на община Павликени е представил проект за решение относно приемане на Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, ведно с доклад относно приемането му.

Проектът на новия Правилник, ведно с доклада, са публикувани на 31.03.2021г. на интернет страницата на общината - www.pavlikeni.bg /л. 14 – л. 16 от делото/, като на заинтересованите лица е предоставен 30-дневен срок за предложения, мнения и препоръки относно проекта. От справка за постъпили предложения и възражения /л. 17 от делото/ се установява, че в указания срок е постъпило едно предложение относно проекта за приемане на Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени.

Предложението за приемане на Правилника е разгледано от постоянните комисии /ПК/ към Общински съвет гр. Павликени – ПК по административно-правни въпроси, обществен ред и законност и ПК по икономическа политика, бюджет и финанси, преди внасянето му за обсъждане в Общинския съвет, видно от изготвените протоколи /л.46 – л.52 от делото/. От тези протоколи не може да се установи начина, по който е взето решението и е извършено гласуването на проекта на Правилника, но комисиите са дали положително становище за него и са го приели.

На 27.05.2021г. е проведено заседание на Общински съвет – Павликени, обективирано в Протокол №28/27.05.2021г., на което са присъствали 20 от общо 21-те общински съветника. Приемането на процесния правилник е определено като т. 1.4 от приетия дневен ред, по която изказвания са направени от председателя на Общински съвет – Павликени, заместник-председателя на ПК по административно-правни въпроси, обществен ред и законност и председателя на ПК по икономическа политика, бюджет и финанси. Предложения Правилник е подложен на дискусия и след проведено гласуване е приет на същото заседание с 20 гласа „за".

Така с Решение № 349 от 27.05.2021 г. на Общински съвет Павликени е приет процесния Правилник.

С писмо на председателя на Общински съвет – Павликени № 257/03.06.2021г. /л. 77 от делото/, адресирано до Областен управител на Област Велико Търново е изпратен протокол № 28 от проведеното редовно заседание на Общински съвет – Павликени на 27.05.2021 г. Същото е получено на 07.06.2021 г., видно от приложеното по делото известие за доставяне /л. 78 от делото/.

В изпълнение на вменените му правомощия с чл. 31, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията /ЗА/ и чл. 45, ал. 4 и ал. 6 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ областният управител на Област Велико Търново е извършил проверка на законосъобразността на отразените в Протокол № 28 решения, включително Решение № 349 от 27.05.2021 г. на Общински съвет Павликени. В резултат на това е констатирал, че по отношение на материята, уреждана в приетия подзаконов нормативен акт е постановено Решение № 343/14.12.2020 г. по адм. д. № 525/2020 г. на Административен съд – Велико Търново, с което е отменена Наредбата за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приета с Решение № 132 по Протокол №10 от 28.05.2020г. на Общински съвет Павликени. Със същото е прието, че към датата на приемане на процесната Наредба не е налице изрична законова норма, която да дава правомощие на Общинските съвети да уреждат този вид обществени отношения на местно ниво. При липса на изрична овластяваща общинските съвети разпоредба в закона да уредят този вид обществени отношения с подзаконов нормативен акт, такъв не може да бъде издаден от общинския съвет. Посочено е, че в случая с Решение № 349/27.05.2021 г., Общински съвет – Павликени приема друг тип подзаконов нормативен акт – Правилник, а не – Наредба, уреждащ един и същ вид обществени отношения, а именно тези за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени. В този смисъл е намерил, че при приемане на процесното решение /Решение № 349/27.05.2021 г./, Общински съвет – Павликени не е съобразил нормативните изисквания на чл. 7 и чл. 8 от Закона за нормативните актове и разпоредбите на чл. 75 и чл. 76 от АПК, както и на мотивите на Административен съд – Велико Търново, обективирани в Решение № 343/14.12.2020 г. Предвид това, със Заповед №ОА04-4798/11.06.2021 г. Областният управител на Област Велико Търново е върнал Решение № 349 по Протокол №28 от 27.05.2021 г. на Общински съвет – Павликени за ново разглеждане. С придружително писмо изх. № ОА04-4800/11.06.2021 г. на Областна администрация – Велико Търново /л. 79 от делото/ горецитираната заповед е изпратена до Общински съвет Павликени, като същата е получена в деловодството на адресата на същия ден според входящия номер.

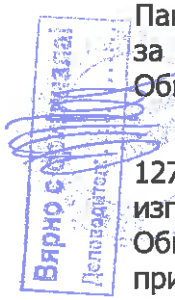
С Предложение рег. №01-01-3645/16.06.2021 г., адресирано до Общински съвет Павликени, инж. Анастасия Вачева – заместник-кмет на Община Павликени, заместваща кмета на общината по силата на Заповед № РД-02-11-1614/11.06.2021 г., е направила предложение върнатото за ново разглеждане от Областния управител на Област Велико Търново Решение № 349 от 27.05.2021 г. на Общински съвет

Павликени, с което е приет Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, да бъде прието повторно.

Предложението е разгледано от ПК по здравеопазване и социални дейности, за което е съставен Протокол от 17.06.2021 г. /л. 91 от делото/. От този протокол не може да се установи начина, по който е взето решението и е извършено гласуването на проекта на правилника, но комисията е дала положително становище за него и е приела Правилника.

На 21.06.2021 г. е проведено заседание на Общински съвет - Павликени, обективирано в Протокол № 29/21.06.2021 г., на което са присъствали 19 от общо 21-те общински съветника. Приемането на процесния Правилник е определено като т. 1.16 от приетия дневен ред, по която изказвания са направени от председателя на Общински съвет – Павликени, председателя на ПК по здравеопазване и социални дейности, председателя на ПК по административно-правни въпроси, обществен ред и законност. Предложеният Правилник е подложен на дискусия и след проведено гласуване е приет на същото заседание с 19 гласа „за".

Така с Решение № 377 от 21.06.2021 г. на Общински съвет Павликени повторно е прието Решение № 349 по Протокол № 28 от заседание на Общински съвет – Павликени, проведено на 27.05.2021 г., с което е приет Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени.



С писмо на председателя на Общински съвет – Павликени № 298/28.06.2021 г. /л. 127 от делото/, адресирано до Областен управител на Област Велико Търново е изпратен протокол № 29 от проведеното на 21.06.2021 г. редовно заседание на Общински съвет – Павликени. Същото е получено на 30.06.2021 г., видно от приложеното по делото известие за доставяне /л. 128 от делото/.

С жалба изх. № ОА04-6131/15.07.2021 г. Областният управител на Област Велико Търново е оспорил чрез Общински съвет – Павликени по съдебен ред като незаконосъобразен целия Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет – Павликени, алтернативно – разпоредбите на чл.2, ал.1; чл.4, ал.1, т.1, т.2, т.3; чл.4, ал.2; чл.5, ал.2; чл.6, т.4 и т.6; чл.7, ал.2, т.2, т.3 и т.7; чл.7, ал.4 и чл.8 от Правилника като материално незаконосъобразни. Жалбата е постъпила в съда на 23.07.2021 г. и въз основа на нея е образувано настоящото дело.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство е Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени. Същият е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК. Съгласно чл.186, ал.1 от АПК право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. 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. Според чл. 45, ал. 4, изр. първо и второ от ЗМСМА Областният управител упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, освен ако в закон е предвидено друго. Той може да върне

незаконосъобразните актове за ново обсъждане в общинския съвет или да ги оспорва пред съответния административен съд. Разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК предвижда безсрочност на оспорването на подзаконовите нормативни актове. Жалбата е подадена до компетентния да се произнесе съд съобразно уреденото в чл. 191 от АПК. Посочените обстоятелства обуславят процесуалната допустимост на оспорването.

Разгледана по същество жалбата е частично основателна по следните съображения:

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. с чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери валидността и законосъобразността на оспорения Правилник на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК.

Оспорените в настоящото производство разпоредби от Правилника са издадени от компетентен орган в изпълнение на правомощията по чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА на Общинските съвети да приемат правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. В изпълнение на предоставените им правомощия, Общинските съвети са овластени да издават нормативни актове, с които да уреждат, съобразно нормативните актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение – аргумент от чл. 76, ал. 3 от АПК.

Неоснователно се поддържа оплакване, че Общински съвет – Павликени няма правомощие да урежда този вид обществени отношения на местно ниво предвид липсата на изрична законова делегация за това. Оспореният Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени е приет на основание чл. 21, ал. 2 във вр. с чл.21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет – Павликени. Цитираната норма на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА определя видовете актове, които приема общинският съвет като орган на местно самоуправление в изпълнение на правомощията си по ал. 1. Сред изброените правомощия на общинските съвети е изрично предвидено в чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА правомощие на общинския съвет да решава самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност, както и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. Настоящият случай е именно такъв, като Правилникът е приет от Общински съвет Павликени в изпълнение на посочените законови изисквания, с цел регламентация на обществените отношения, свързани с отпускането на еднократна финансова помощ за новородено/осиновено дете на територията на Община Павликени,вкл. чрез разходване на собствения си – общински бюджет за това. Действително, както правилно посочва и жалбоподателят, обществените отношения, свързани с финансовото подпомагане при раждане са уредени в ЗСПД и ППЗСПД, като в чл. 3 и чл. 6, чл. 6а и чл. 6б от Закона за семейни помощи за деца са регламентирани субектите, които имат право да получават еднократна помощ за раждане на живо дете, за отглеждане на близнаци и за осиновяване на дете. Тази регламентация обаче не възпрепятства оперативната самостоятелност на общинските съвети да предоставят възможност, в качеството си на принципал на общинската собственост и орган по разпределение на бюджета в общината, за изплащане на еднократна помощ от общинския бюджет. Тази еднократна помощ се разпределя отделно от помощта, регламентирана в Закона за семейни помощи за деца. Последните се отпускат от дирекция "Социално подпомагане" по арг. чл. 2, ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗСПД. Тоест, помощта която държавата субсидира чрез реда, регламентиран в ЗСПД и ППЗСПД е независима и гарантирана от закона. Съответно, помощта, която общината отпуска с решение на общинския съвет от общинския бюджет е отделна и независима

Вярно с оригинала
Декларатор:

от държавната еднократна помощ. Тя е допълнителен стимул и не изключва помощите, получавани от майките/осиновителите при раждане/осиновяване на дете по чл. 6 – чл. 6б от ЗСПД. В този смисъл регламентираните в Правилника еднократни парични помощи за раждане/осиновяване на дете в същността си не са право или привилегия, произтичащо от по-висок по степен нормативен акт, а са свързани с правомощието на общинските съвети да регулират обществените отношения с местно значение, каквито се явяват тези по насърчаване на раждаемостта на територията на Община Павликени. Възприетата съдебна практика на АСВТ преди, че Общински съвет - Павликени няма правомощие да урежда този вид обществени отношения на местно ниво предвид липсата на изрична законова делегация за това, се явява погрешна и следва да бъде изоставена.

Редът за приемане на нормативните административни актове от Общинските съвети е регламентиран в АПК, ЗНА и ЗМСМА. Спазването на предвидената в закона процедура е задължение на натоварените с него административни органи и гарантира постигането и зачитането на принципите на законност, съразмерност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност, на които е подчинено и развилото се производство по приемане на оспорените разпоредби. Същото е открито въз основа на предложение на кмета на Община Павликени, което е надлежно разгласено ведно с доклада към него по реда на чл. 26, ал. 3 от ЗНА чрез публикация на интернет страницата на общината. При изготвяне на доклада са съблюдавани изискванията на чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Осигурена е възможност на заинтересованите лица да участват в производството по приемането на подзаконовия нормативен акт като вземат становища и направят предложения в срока по чл. 26, ал. 4 от ЗНА. Именно в този срок е депозирано и предложение от Ваня Антонова – общински съветник в Общински съвет Павликени /л. 18 и сл. от делото/, в което в три точки са изброени предложения за промяна на конкретни разпоредби от Правилника. Едва след това е свикано заседание на Общински съвет Павликени за обсъждане на проекта за Правилник. Същият е приет с решение от заседание на Общински съвет Павликени. При вземане на решението са спазени необходимите кворум и мнозинство съгласно особените изисквания, установени чл. 27, ал. 2 и ал. 3 от ЗМСМА. При приемането на нормативния акт са съобразени изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК – посочен е видът на акта, който се приема, органът, който го е приел, главният му предмет, посочено е и правното основание за приемане. Спазена е структурата, формата и обозначението на съдържанието, съгласно изискванията на ЗНА. Съобразно чл. 77 от АПК компетентният орган е издал нормативния административен акт след обсъждане на проекта заедно с представените становища, предложения и възражения.

Наименованието на акта не е определящо за съдържанието му и в този смисъл дори и „Правилник" да не е юридически и най-прецизното такова, това не се отразява на същината и на процесуалната законосъобразност на акта.

След връщане на решението от областния управител за ново обсъждане се е развило производство по повторно приемане на Правилника. В изпълнение на изискването за мнозинство предвидено с чл. 45, ал. 10 от ЗМСМА решението за повторно приемане на Правилника е гласувано с мнозинството, определено в закон, но с не по-малко от повече от половината от общия брой на общинските съветници. При участие в заседанието на 19 от общо 21-те общински съветника, решението е прието с 19 гласа „За". При постановяване на второто решение Общински съвет – Павликени е спазил правомощието, дадено в чл. 45, ал. 9 от ЗМСМА, което предвижда, че върнатият за ново обсъждане акт може да бъде отменен, изменен или повторно приет, като е приел повторно Правилника. Съдът не констатира пороци, касаещи процесуалната законосъобразност на оспорените разпоредби.

По отношение на алтернативното възражение за материална незаконосъобразност на конкретно посочени разпоредби, съдът намира следното:

Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В чл. 15, ал. 3 от ЗНА е предвидено, че ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт. В случая жалбоподателят оспорва разпоредбите на чл.2, ал.1; чл.4, ал.1, т.1, т.2, т.3; чл.4, ал.2; чл.5, ал.2; чл.6, т.4 и т.6; чл.7, ал.2, т.2, т.3 и т.7; чл.7, ал.4 и чл.8 от Правилника като изтъква, че същите са в противоречие с предвиденото с нормативен акт от по – висока степен - Конституцията на РБ, ЗНА, АПК, Закона за семейните помощи за деца, Закона за защита от дискриминация, ЗОАРАКСД, ЗЕУ и др. Както вече де посочи, оспореният правилни не е подзаконов нормативен акт за прилагането на Закона за семейните помощи за деца и съответствие със същия не може да се търси, предвид обстоятелството, че се касае за мярка за насърчаване на раждаемостта в една конкретна община, която е предвидено да има финансов израз и се реализира чрез разходване на собствения, общински бюджет, което не е подчинено на превилата на държавното социално подпомагане на деца с бюджетни средства на страната. Разбира се, обаче тази общинска мярка не може да нарушава императивни законови норми и общи принципи на правото и се налага проверка на съответствието ѝ с именно тези нормативни изисквания от по-висок правен ред.

На първо място с жалбата се оспорват като незаконосъобразни разпоредбите на **чл. 2, ал. 1 и чл. 6, т. 6 от Правилника**, в текстовете на които е предвидено, че финансова помощ по реда на правилника се предоставя единствено за дете, родено в Република България. Жалбоподателят оспорва въпросните разпоредби като противоречащи на чл. 6, ал. 1 от ЗСПД. Жалбата, в тази част, е основателна, макар и не по изложените в същата съображения. В случая с оспорената разпоредба, ответникът е въвел изискване за мястото - държавата, в която следва да бъде родено детето, за да имат право родителите/осиновителите му да получат парична помощ. От своя страна мястото, на което е родено едно лице е определящо за неговото гражданство. Съгласно чл. 25, ал.1 от Конституцията на РБ, български гражданин е всеки, на когото поне единият родител е български гражданин или който е роден на територията на Република България, ако не придобива друго гражданство по произход. Българско гражданство може да се придобие и по натурализация. По смисъла на чл. 8 и чл. 10 от Закона за българското гражданство /ЗБГ/ за български гражданин се смята всяко физическо лице, което е български гражданин по произход /поне единият родител е български гражданин/ или български гражданин по месторождение /роден на територията на България, независимо, че родителите му не са български граждани по произход/. Установява се, че както в КРБ, така и в ЗБГ не е предвидено ограничение българско гражданство да придобиват само и единствено лицата, които са родени на територията на Република България. По силата на чл. 6, ал. 1 от Конституцията, всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права, а по силата на ал. 2 от същата норма всички граждани са равни пред закона, като не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. В случая с въвеждането на изискване парична помощ да получават единствено родителите/осиновителите на дете, родено в Република България, ответникът е нарушил принципа за равенството пред закона, като е допуснал привилегия/подпомагане само по отношение на родителите, чиито деца са родени в

Република България. По този начин е поставил в изключително неблагоприятно положение децата на всички български граждани, родени извън страната. Според разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. Установеното несъответствие съставлява материална незаконосъобразност на оспорената разпоредба, поради което тя следва да бъде отменена.

Предмет на оспорване е и разпоредбата на **чл. 4, ал. 1, т. 1 от Правилника**, в която е предвидено едно от условията, на които трябва да отговаря поне единия от родителите/осиновителите на детето, за да му бъде отпусната еднократна парична помощ, а именно – да е с постоянен и настоящ адрес на територията на община Павликени не по-малко от три години, считано от датата на подаване на заявлението-декларация. Жалбоподателят оспорва посочената разпоредба с доводи, че същата е в нарушение на чл. 2, ал. 2 от ППЗСПД, в която е предвидено, че заявлението се подава единствено по настоящ адрес. Жалбата в тази част е неоснователна. Съдът не намира противоречие на оспорената разпоредба с норма от друг акт от по-висок порядък, в т.ч. и Конституцията /а както вече се каза многократно съответствие са ЗСПД и Правилника за неговото приложение не следва да се търси/. С приетото с оспорената разпоредба изискване се въвежда принципът на „уседналост" при упражняване правото на парична помощ, т.е. изискването за фактическо живеене в населеното място по адресна регистрация през следващите три години от датата на подаване на заявлението-декларация. Със Закона за гражданската регистрация (ЗГР) са уредени условията и реда за гражданска регистрация на физическите лица в Република България. С Глава четвърта от ЗГР е определен реда за адресна регистрация на лицата, като съгласно чл.90, ал. 1 от ЗГР всяко лице, подлежащо на гражданска регистрация по закон, е задължено да заяви писмено своя постоянен и настоящ адрес. Съгласно чл.93, ал.1 от ЗГР „постоянен адрес" е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистъра на населението, а съгласно чл.94, ал.1 от същия закон „настоящ адрес" е адресът, на който лицето живее. В случая с въвеждането на изискване за наличие на постоянен и настоящ адрес на територията на Община Павликени на поне единия от родителите/осиновителите на детето за посочения в Правилника срок, ответникът цели да избегне евентуални опити за злоупотреба от страна на граждани от различни населени места да се регистрират по настоящ адрес в Община Павликени само и единствено, за да се възползват от възможността да получат съответната парична помощ, след което да напуснат пределите на общината. Както вече се посочи по-горе, отпусканите парични средства при раждане/осиновяване на дете са от бюджета на Община Павликени и са предназначени именно за гражданите на съответната община, като целта за отпускането на този финансов стимул е задържането на младите семейства и трайното им установяване на територията на Община Павликени.

Така въведеното изискване не противоречи и на разпоредбата на чл. 35, ал.1 от Конституцията на РБ (КРБ), според която всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. В случая приетото с оспорената разпоредба изискване по никакъв начин не ограничава това право. То установява единствено принципа на уседналост, като предпоставка за реализиране на конкретен юридически факт, но не влияе върху правото на избор на гражданите при определяне на местожителството им.

Следващата оспорена разпоредба – **чл. 4, ал. 1, т. 2 от Правилника**, предвижда, че родителите/осиновителите следва да имат завършено най-малко средно образование. Доводът, че тази норма въвежда допълнително изискване за получаване на еднократна финансова помощ при раждане, без такова да е поставяно от закона, доколкото в ЗСПД и ППЗСПД не е предвидено допълнително изискване за наличие на

минимум средно образование е неоснователен по вече изложените мотиви за липсата на основание да се търси съответствие с нормите от този правен акт.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 1, т. 2 от Правилника обаче противоречи на Конституцията на Република България. Изискването за наличие на най-малко средно образование на родителите/осиновителите не е съобразено с разпоредбата на чл. 53, ал.2 от Конституцията, която предвижда задължително посещаване на учебно заведение до 16-годишна възраст. В този случай изискването за средно образование, при което обучението е в рамките на 12 години, няма как да бъде постигнато от лице под 18-годишна възраст, при започване на училище от 7-годишна възраст. В този смисъл въведеният по същество образователен ценз всъщност представлява непряка дискриминация по възраст.

Съгласно чл. 6, ал. 1 от КРБ, всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Разбирането, че едно дете е родено с право на помощ поради завършен образователен етап на родителите му, а друго – няма право на помощ поради липса на такова образование на родителите му е възможно да противоречи на прогласеното в Конституцията основно начало за равенств, както и да неблагоприятно третиране на едни лица спрямо други на основата на признака "образование", забранено с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.). Тук е мястото да се посочи, че съдът принципно намира за законосъобразно по начало при насърчаване на раждаемостта по начина предмет на настоящето дело – чрез финансова мярка от общинския бюджет, поставянето на някакви допълнителни изисквания към родителите вкл. по отношение на образованието им, тъй като счита, че това преследва един легитимен интерес – закрила на децата чрез насърчаване на социално отговорно родителство, което неминуемо включва и определени познания и умения на родителите, придобити в рамките на образованието им, но тези изисквания трябва да са разумни и съответни на законовите възможности родителите да отговорят на тях. Така например, по изложените по-горе причини, е ясно, че няма как лице под 18 годишна възраст да е завършило средно образование /но би следвало да е придобило поне основно до тогава/, а същевременно, на лице под тази възраст е дадена законова възможност да създаде семейство и сключи граждански брак при определени условия. В случая чрез изискването за минимум средно образование тази мярка на разума е надхвърлена и практически се е стигнало до непряка дискриминация по база критерия възраст, което налага отмяна на нормата.

С оглед на изложеното по отношение на разпоредбата на чл. 4, ал. 1, т. 2 от Правилник за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, се налага и извода за незаконосъобразност на разпоредбите на **чл. 7, ал. 2, т.2 и т.3 от Правилника**. Тези разпоредби са пряко свързани с изискването за образователен ценз на родителите, въведено с чл. 4, ал. 1, т.2 от Правилника, като изискват от родителите, които подават заявление-декларация за отпускане на еднократна парична помощ при раждане/осиновяване на дете, да представят копие на диплома за завършено минимум средно образование на майката /чл.7, ал.2, т.2/ и копие на диплома за завършено минимум средно образование на бащата /чл.7, ал.2, т.3/. Очевидно е, че щом изискването за образователен ценз противоречи на Конституцията, ЗСПД и ЗЗДискр., така и изискването за представяне на такива документи при подаване на заявлението за отпускане на еднократна парична помощ при раждане на дете, се явява незаконосъобразно.

Следващите оспорени разпоредби са тези на **чл. 4, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Правилника**, като в чл. 4, ал. 1, т. 3, предл. първо е предвидено, че

родителите/осиновителите следва да са пълнолетни лица към датата на раждане на детето, а ал. 2 на същата разпоредба предвижда, че при отпускане на помощта не се взимат предвид децата, родени от майките като непълнолетни. Тези норми противоречат на норми от по-висок правен ред – а именно на законови такива. В разпоредбата на чл. 2 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС) е предвидено, че с навършването на 18-годишна възраст лицата стават пълнолетни и напълно способни чрез своите действия да придобиват права и да се задължават. В този смисъл изискването на посочената разпоредба от Правилника е лицата, които имат право да получат финансова помощ за раждане/осиновяване на дете да са навършили 18 годишна възраст. Това изискване обаче не съответства на регламентацията, дадена в Семейния кодекс на условията за сключване на брак, който от своя страна има за съществено съдържание и раждането и отглеждането на дете. Съгласно разпоредбата на чл. 6, ал. 1 и ал. 2 от СК брак може да сключи лице, навършило осемнадесет години, като от това правило е налице изключение, което позволява граждански брак да сключи и лице, навършило шестнадесет години, ако важни причини налагат това, с разрешение на районния съдия по постоянния адрес на лицето. Основната цел на брака е създаване на семейство с произтичащите последици раждане, отглеждане и възпитание на децата. Именно поради това следва изискването за възрастта на родителите/осиновителите към датата на раждане на детето им да е съобразено по-скоро с регламентацията, свързана с придобиване правото на лицата да сключват брак или с възможността като непълнолетни да имат ограничена дееспособност, което същевременно би отговорило и на изискването за социално и здравно отговорно родителство, което е свързано с достигането на определена физическа и социална зрялост. Така например само за пълнота следва да се отбележи, че съдът принципно, че въвеждането на такова изискване би било допустимо, но по отношение на малолетните деца, които съгласно чл. 3 от ЗЛС са лицата, ненавършили 14 – годишна възраст и за които се предполага, че не са достигнали нужната степен на зрялост, която да позволи осъзнаване и ръководене на постъпките, чрез които да придобиват права и да поемат задължения. В случая обаче с поставяне на изискването в разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Правилника родителите/осиновителите да са пълнолетни лица към датата на раждане на детето, Общинският съвет е изключил от обхвата на помощта лица на по-ниска възраст, които иначе не са малолетни и недееспособни, вкл. е възможно дори да са в напълно законни бракове. Очевидно е, че местният законодателен орган е целял да регламентира необходимостта родителите да достигнат определена възраст, характеризиращо се с необходимото физиологично развитие на организма и нравствено и психическо оформяне на личността, след което да създадат семейство или да живеят на семейни начала с всички произтичащи от това последици, това обаче е следвало да даде отново една по-разумна и съответна на ЗЛС и СК времева рамка, а не 18 години. Предвид това, разпоредбите на чл. 4, ал. 1 т. 3 и ал. 2 като противоречащи на нормативен акт от по-висока степен следва да бъдат отменена.

В следващите оспорени разпоредби – **чл.4, ал.1, т.3, чл.6, т.4 и чл.7, ал.4, т.3 от Правилника,** е предвидено, че право на получаване на еднократна финансова помощ за новородено/осиновено дете имат родителят/родителите или осиновителят/осиновителите на детето, вписани в удостоверението за раждане/акта му за осиновяване, които нямат задължения към Община Павликени към датата на подаване на заявлението-декларация, освен когато е допуснато отсрочване, разсрочване или обезпечение на задължението е по акт, който не е влязъл в сила. Видно е както от цитираните разпоредби, така и от доклада към проекта за приемане на Правилника, че целта, която е поставена от местния законодател с приемането на Правилника, е увеличаване на раждаемостта и подпомагане на двойките в първите месеци при отглеждане на дете. Този интерес, обаче, не следва да е предпоставен от

Вярно с оригинала
Деловодител:

липсата на финансови задължения на същите. Всъщност именно лицата със подобен род задължения са най-нуждаещите се от подпомагане и финансово насърчаване. Освен това подобен „финансов автоматизъм" е недопустим, тъй като редът и начините за събиране на общински вземания са уредени в ЗМДТ и ДОПК. Съгласно чл. 4 от ЗМДТ установяването, обезпечаването и събирането на местните данъци се извършват от служители на общинската администрация по реда на ДОПК. По аргумент от чл. 9б от ЗМДТ по същия ред се извършва администрирането и на местните такси. Незаплащането на местни данъци и такси представлява неизпълнение на задължение, по отношение на което е уредена възможност за принудителното им събиране. Когато заплащането на задължения към общината се въвежда като условие или предимство за ползване на други услуги или упражняване на други граждански права, това се явява скрит способ за принуда на длъжника, чрез който се заобикаля предвидения от закона ред. Това налага отмяна н и та тези норми.

На следващо място се оспорва разпоредбата на **чл. 5, ал. 2 от Правилника**, в която е регламентирано, че еднократна помощ може да се поиска при раждане/осиновяване на дете в срок до 90 дни, считано от датата, на която е родено или осиновено детето. Както вече беше отбелязано по-горе, средствата, отпускани от Община Павликени за раждане/осиновяване на дете са за сметка на бюджета на общината. Този бюджет, съгласно нормата на чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА, се приема, изменя и контролира от Общинския съвет. Съгласно чл.5 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), бюджетът на бюджетната организация, каквото качество безспорно има Община Павликени, е годишен финансов план, включващ всички постъпления на бюджетните организации и плащания за дейността им за съответната бюджетна година /чл. 6, ал.1 от ЗПФ/. Бюджетите на общините се приемат от Общинския съвет по реда на ЗПФ /вж. чл. 13, ал.2 от закона и чл. 52 от ЗМСМА/. Съгласно чл.45 от ЗПФ общинския бюджет включва приходи, разходи, бюджетни взаимоотношения с централния бюджет и др. бюджети, бюджетно салдо и финансиране. Налага се извод, че средствата, с които разполага всяка една община не са еднакви, поради това и се разпределят по индивидуални за общините критерии, тогава когато съществува възможност за преценка. Именно с оглед на разликата във възможностите за разпределяне на средства за всяка община и с оглед обстоятелството, че се касае за бюджетни средства, които трябва да се предвидят и разходят в рамките на годината /бюджетната година започва на 1 януари и приключва на 31 декември на съответната година - чл.10, ал.2 от ЗПФ/, така въведения срок от 90 дни съдът намира за разумен срок, в който може да бъде поискана еднократна помощ при раждане/осиновяване на дете.

Следващата оспорена разпоредба е тази на **чл. 7, ал. 2, т. 7 от Правилника**, предвиждаща, че към заявлението-декларация (въз основа на което се отпуска еднократна парична помощ) следва да се представи Удостоверение от отдел „Закрила на детето" към дирекция „Социално подпомагане" гр. Павликени, че родителите на новороденото или осиновителите на детето нямат предоставени за отглеждане/осиновяване дете/деца в социални заведения. Това изискване съдът намира за несъобразено със законовата разпоредба на чл. 36, ал. 6 от АПК, според която органът, водещ производството по своя инициатива или по искане на страна, изисква от съответните административни органи, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, в рамките на своята компетентност да издадат и изпратят удостоверения, да изпратят документи, други доказателства или информация, от значение за производството. В случая с подаването на заявление-декларация претендиращото да получи парична помощ лице поставя началото на административното производство, за което приложение намират разпоредбите на АПК. Предвид това съдът намира, че от

страна на администрацията следва да бъдат съобразени чл. 9, чл. 11 и чл. 13а, уреждащи принципите на служебно начало, бързина и процесуална икономия и комплексно административно обслужване. Възможността за служебно събиране на доказателства от страна на административния орган произтича от разпоредбата на чл. 13а АПК, както и от чл. 36, ал. 1 и ал. 6 от АПК. Анализът на последните норми сочи, че административният орган не следва да изисква информация и писмени доказателства, които са налични при други административни органи, а следва сам да ги изиска служебно от същия. Изискването с чл.7, ал.2, т.7 от Правилника удостоверение от отдел „Закрила на детето" към Дирекция „Социално подпомагане" гр. Павликени е такова, което може да се изиска и предостави от Агенция „Социално подпомагане", при което съдът намира, че изискването за предоставянето му от заявителя е в нарушение на чл. 36, ал. 1 и ал. 6 от АПК.

Нещо повече, не е ясно защо данните, които се изисква да бъдат удостоверени с предвиденото в чл.7, ал.2, т.7 от Правилника удостоверение от отдел „Закрила на детето" към Дирекция „Социално подпомагане" гр. Павликени следва да се отнасят за всички деца, а не само за детето, за чието раждане/осиновяване се претендира получаване на еднократната помощ, тъй като отпускането на паричната помощ е обвързано с раждането именно на това дете. От друга страна, тези данни всъщност ако се предоставят от дирекция „Социално подпомагане" гр. Павликени могат да удостоверени факти и обстоятелства известни само на последната. Хипотетично родителите на новороденото или осиновителите на детето е възможно да имат издадена заповед за настаняване на детето в социално заведение например от друга дирекция и тази в Павликени нито може да знае този факт, нито да го удостовери. Ето защо вероятно е много по-разумно да се изисква подаване на декларация от претендиращото да получи парична помощ лице, но това е въпрос на нормотворчество, което е извън прерогативите на съда.

На последно място, се оспорва разпоредбата на **чл.8 от Правилника**, в която е регламентирано, че заявлението-декларация и приложените документи по чл.7, ал.2 и ал.3 се подават в Центъра за информационно обслужване на гражданите в сградата на общината, като при подаването им същите се вписват в електронната деловодна система на община Павликени. При приемане на заявлението-декларация и приложените документи длъжностното лице вписва своите имена и датата на приемане. Жалбоподателят оспорва тази разпоредба от Правилника с доводи, че със същата е въведено ограничение на възможните начини на заявяване на парична помощ. Тези доводи съдът намира не толкова за неоснователни, колкото за неотносими, тъй като счита, че оспорващият неправилно тълкува нормата в смисъл, който тя няма. При внимателния прочит на посочената разпоредба се установява, че същата урежда *мястото*, на което следва да се подадат заявленията-декларации, с които се претендира отпускане на парична помощ и приложените документи, а начина, по който следва да бъде заявена помощта. Съгласно разпоредбата на чл. 28, ал.1 от АПК, при упражняване на своите правомощия административните органи осигуряват възможност исканията за издаване на актове да се подават в териториалните поделения на органа, а при възможност - и/или в общините, като посочват изчерпателно къде и как става това. Именно в изпълнение на задълженията, произтичащи от посочената разпоредба, ответникът е въвел посоченото в нормата на чл.8 от Правилника изискване, като е конкретизирал мястото, на което се подават заявленията.

Тук е мястото да се посочи, че с предприетите със ЗИД на АПК (ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019г. и 10.10.2019г.) изменения и по - конкретно с новоприетата разпоредба на чл. 18а от АПК се даде възможност подаването на искания и заявления и приложенията до административните органи да бъде и по електронен път по реда на

Закона за електронното управление, чрез лицензиран пощенски оператор, както и по факс или по друг начин, оповестен от съответния орган на интернет страницата му. Целта на тази нова законова регламентация е, от една страна, да улесни и спести време и средства на гражданите и организациите при подаване на искания и заявления до административните органи, и от друга страна, отразява напредъка в технологиите. В този смисъл е напълно допустимо заявлението да бъде изпратено и по електронен път по реда на Закона за електронното управление, по пощата с писмо с обратна разписка, съгласно чл. 18а, ал. 1 от АПК, като е удостоверено да е достигнало до получателя, съгласно т. 10 и т. 15 на § 1 от ДР на Закона за пощенските услуги, но като получател следва да се сочи Центъра за информационно обслужване на гражданите в сградата на общината. Но дори и това да не е така, то в този случай ще бъде приложима общата разпоредба на чл. 25 от АПК, относима към всички административни производства, съгласно която административното производство започва с постъпването на искането при компетентния орган.

Предвид горното съдът счита, че разпоредбите на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 2, т. 3; чл.4, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7 и чл. 7, ал. 4, т. 3 от Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени следва да се отменят като незаконосъобразни. В останалата част жалбата се явява неоснователна и следва да се отхвърли.

При този изход на делото разноски се следват и на двете страни, съразмерно на уважената и отхвърлената част от жалбата.

Жалбоподателят претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лева и направени разноски в размер на 20 лева - внесена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник". При съобразяване на обстоятелството на частично уважаване на жалбата, на същия следва да бъдат присъдени разноски в размер на 110 лв., в т.ч. 100 лв. – юрисконсултско възнаграждение и 10 лв. – внесена такса за обнародване в „Държавен вестник".

Искане за присъждане на разноски е направено и от ответника по спора, който претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лева. При съобразяване на обстоятелството на частично отхвърляне на жалбата, на ответника следва да се присъди възнаграждение за юрисконсулт в размер на 80 лв.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да се обяви по начина, по който е обявен самият Правилник.

Водим от изложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административният съд – В. Търново, първи касационен състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на Областен управител на Област Велико Търново, разпоредбите на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 2, т. 3; чл. 4, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7 и чл. 7, ал. 4, т. 3 от Правилника за реда и условията за отпускане

на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет – Павликени.

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Областен управител на Област Велико Търново срещу Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет – Павликени, в останалата й част.

ОСЪЖДА Общински съвет Павликени да заплати на Областна администрация - Велико Търново разноски по делото в размер на 110,00 (сто и десет) лева.

ОСЪЖДА Областна администрация - Велико Търново да заплати на Общински съвет Павликени разноски по делото в размер на 80,00 (осемдесет) лева.

РЕШЕНИЕТО подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд.

Решението, след влизането му в сила, **ДА СЕ ОБЯВИ** по реда, по който е бил обявен Правилника.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

РЕШЕНИЕ

№ 3849

София, 20.04.2022 г.

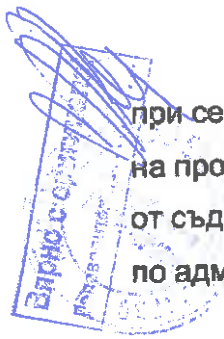


В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на шестнадесети март две хиляди и двадесет и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЖАНЕТА ПЕТРОВА

ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА БОРИСОВА
АГЛИКА АДАМОВА



при секретар Ирена Кръстева и с участието

на прокурора Георги Камбуров изслуша докладваното

от съдията Аглика Адамова

по административно дело № 11488/2021 г.

Производството е по реда на чл. 208 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет Павликени срещу Решение № 299 от 11.10.2021г. по адм.д. № 459/2021г. на Административен съд Велико Търново, в частта му, с която, по жалба на Областния управител на област Велико Търново са отменени разпоредбите на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 2, т. 3; чл. 4, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7 и чл. 7, ал. 4, т. 3 от Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет - Павликени.

Касационният жалбоподател Общински съвет Павликени, чрез процесуалния си представител твърди, че решението е неправилно поради необоснованост и нарушения на материалния закон - касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Поддържа, че при приемане на оспорените текстове не са допуснати нарушения на Закона за защита от дискриминация и Конституцията и че в неговите правомощия е да стимулира раждаемостта в общината с цел задържане на младите образовани семейства и недопускане

на ранни раждания. Моли за отмяна на решението и отхвърляне жалбата на Областния управител.

Ответникът - Областният управител на област Велико Търново чрез процесуалния си представител оспорва касационната жалба.

Представителят на Върховна административна прокуратура изразява мотивирано становище за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, трето отделение, като взе предвид становището на страните и извърши проверка на обжалваното решение на посочените касационни основания, съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 1 АПК, и след служебна проверка за допустимостта, валидността и съответствието на решението с материалния закон по реда на чл. 218, ал. 2 АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211 от АПК и от надлежна страна, срещу подлежащ на обжалване съдебен акт, поради което е процесуално допустима. Разгледана по същество, е неоснователна.

Административен съд гр. Велико Търново е сезиран с оспорване от Областния управител на област Велико Търново, включително против разпоредбите на чл. 2, ал. 1; чл. 4, ал. 1, т. 2, т. 3; чл. 4, ал. 2; чл. 6, т. 4 и т. 6; чл. 7, ал. 2, т. 2, т. 3 и т. 7 и чл. 7, ал. 4, т. 3 от Правилника за реда и условията за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта в Община Павликени, приет с Решение № 349/27.05.2021 г. и потвърден със следващо такова № 377/21.06.2021 г. на Общинския съвет - Павликени.

С обжалваното решение на Административен съд Велико Търново тези оспорени текстове са отменени. Съдът е установил, че Правилникът е приет по силата на законова делегация, като ЗМСМА и ЗОС предоставят правомощия на общинския съвет да регулират разглежданите обществени отношения. Поради това съдът е счел, че протестираните разпоредби са приети от компетентен орган, при спазване на административно-производствените правила и изискванията за форма.

По същество обаче съдът е констатирал, че с разпоредбите на чл. 2, ал. 1 и чл. 6, т. 6 от Правилника, с въвеждането на изискване парична помощ да получават единствено родителите/осиновителите на дете, родено в Република България, ответникът е нарушил принципа за равенството пред закона, като е допуснал привилегия/подпомагане само по отношение на родителите, чиито деца са родени в Република България. По този начин е поставил в изключително неблагоприятно положение децата на всички български граждани, родени извън страната.

По отношение на чл. 4, ал. 1, т. 2 и чл. 7, ал. 2, т. 2 и т. 3 от Правилника, които въвеждат като условие за отпускане на парична помощ образователен ценз, въпреки че е признал легитимната защитима от издателя на акта цел - закрила на децата чрез насърчаване на социално отговорно родителство, съдът е установил противоречие с чл. 53, ал. 2 от Конституцията, както и с чл. 4, ал.1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.).

За противоречащи на ЗЛС и СК са счетени и разпоредбите на чл. 4, ал. 1, т. 3 и, ал. 2 от Правилника, въвеждащи изискване за възраст 18 години

на майките на децата, за които се отпуска парична помощ. Съдът е отчел целта на местния законодателен орган родителите да достигнат определена възраст, характеризиращо се с необходимото физиологично развитие на организма и нравствено и психическо оформяне на личността, след което да създадат семейство или да живеят на семейни начала с всички произтичащи от това последици, но е счел, че това е следвало да стане при разумна и съответна на ЗЛС и СК времева рамка, а не 18 години.

Отменени са и нормите на чл. 4, ал. 1, т. 3, чл. 6, т. 4 и чл. 7, ал. 4, т. 3 от Правилника, в които е предвидено, че право на получаване на еднократна финансова помощ за новородено/осиновено дете имат родителят/ родителите или осиновителят/осиновителите на детето, вписани в удостоверението за раждане /акта му за осиновяване, които нямат задължения към Община Павликени към датата на подаване на заявлението-декларация, освен когато е допуснато отсрочване, разсрочване или обезпечение на задължението по акт, който не е влязъл в сила. Съдът е счел, че подобен финансов автоматизъм не е допустим, а когато заплащането на задължения към общината се въвежда като условие или предимство за ползване на други услуги или упражняване на други граждански права, това се явява скрит способ за принуда на длъжника, чрез който се заобикаля предвидения от закона ред.

За незаконосъобразна е счетена и разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 7 от Правилника, предвиждаща, че към заявлението-декларация (въз основа на което се отпуска еднократна парична помощ) следва да се представи Удостоверение от отдел "Закрила на детето" към дирекция "Социално подпомагане" гр. Павликени, че родителите на новороденото или осиновителите на детето нямат предоставени за отглеждане/осиновяване дете/деца в социални заведения. Това изискване съдът е счел за несъобразено с чл. 36, ал. 6 от АПК, чл. 9, чл. 11 и чл. 13а АПК

Решението е правилно. Не са налице посочените касационни основания. Административният съд е формирал обосновани и съответстващи на материалния закон изводи, които следва да бъдат изцяло споделени.

В допълнение следва да се посочи, че съгласно чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове, наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. С разпоредбата на чл. 8 от ЗНА е предвидено, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда, съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Аналогични са разпоредбите на чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 21, ал. 2, вр. с ал. 1 от ЗМСМА.

Конституцията е наложила принципа на равенство, за да гарантира равенството в ценностите - чл. 6. Конституционния съд е имал възможност да посочи, че Конституцията забранява "третирането на равното като неравно и обратното, при положение, че няма същностно оправдание за някакво отклонение" (решение № 1 от 27.01.2005 г. по конституционно дело № 8/2004 г.). Разпоредбата на чл. 4 от Закона за защита от дискриминация забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на

защитените признаци, изрично изброени в закона, сред които са и признаците образование и възраст, като в ал. 2 посочва, че пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал. 1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. Очевидно предоставянето на парична помощ за раждане на деца само на родители, които имат поне средно образование и навършена възраст от 18 години и изключването на тази възможност на родители, които нямат тези присъщи характеристики, представлява по-неблагоприятно третиране на основата на признаците образование и възраст и в този смисъл изпълнява хипотезата на чл. 4, ал. 2 вр. ал. 1 от Закона.

Обстоятелството, че общинският съвет сам взема решение за отделяне на бюджетни средства за стимулиране на раждаемостта на територията на общината не изключва задължението му да упражнява правомощията си в съответствие със законите и Конституцията на страната. Правилен е изводът на Административен съд Велико Търново, че с оспорените разпоредби, в противоречие с чл. 4, ал. 1 и ал. 2 ЗЗДискр са въведени дискриминационни изисквания към лицата, ползващи се от правото на еднократна помощ за раждане на дете, основано на защитените признаци образование и възраст. Прилагането на дискриминационното изискване би довело до пряка дискриминация по смисъла на закона. Пряката дискриминация е абсолютно забранена, като при нея, за разлика от непряката дискриминация не се изследва дали мярката е обективно оправдана с оглед на законова цел, както и дали средствата за постигане на целта са подходящи /пропорционални/ и необходими. Поради това са ирелевантни за спора твърденията, че с въвеждане на процесната мярка се цели постигане на предвидени от закона цели.

Освен това, задължителното по закон образование несъмнено е предвидено в защита на легитимна цел на обществото, но то не се противопоставя и не игнорира легитимната цел за защита от дискриминация, включително чрез въвеждане на образователен ценз за получаване на помощи за раждане на деца. Съгласно чл. 6 от ЗЗДискр, забраната за дискриминация действа спрямо всички при упражняването и защитата на предвидените в Конституцията и законите на Република България права и свободи. Алинея 2 на същия текст изрично предвижда, че при изработване на проекти на нормативни актове, както и при тяхното прилагане държавните и обществените органи и органите на местното самоуправление се съобразяват с целта за недопускане на пряка или непряка дискриминация на основата на признаците по чл. 4, ал. 1.

В допълнение, социалната закрила и придобивки изрично са включени в приложното поле на Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход, а приложимата при това положение Харта на основните права на Европейския съюз в чл. 1 определя, че човешкото достойнство е ненакърнимо и трябва да се зачита и уважава. Член 24 предвижда право на децата "на закрила и на грижите, необходими за тяхното благоденствие", както и че "при всички действия, които се

предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение". Целта на подпомагането при раждане на дете е свързана най-вече със закрилата на детето. Всяко дете, независимо кои са родителите му и колко са образовани, следва да има равна възможност за парична помощ при своето раждане, ако подобна парична помощ е предвидена от местните власти.

Предвид изложеното, обжалваното решение е правилно и следва да бъде оставено в сила. При този изход от спора, разноски на касатора не се дължат. На ответника следва да бъде присъдено юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лв за настоящата инстанция. По отношение на разноските пред първоинстанционния съд е постановено решение, като изменение по реда на чл. 248 ГПК не е поискано в предвидения от закона срок.

Водим от изложеното и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, Върховният административен съд, трето отделение

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 299 от 11.10.2021г. по адм.д. № 459/2021г. на Административен съд Велико Търново в обжалваната му част.

ОСЪЖДА Общински съвет Павликени да заплати на Областния управител на област Велико Търново съдебни разноски за касационната инстанция в размер на 100 лв.

Решението не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

Верно с оригинала
Деловодител: