



РЕШЕНИЕ

Номер 786

28 април 2017 година

град Бургас

28
28.04.17

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – БУРГАС, XIV -ти състав, в открито заседание на двадесети април, две хиляди и седемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Златина Бъчварова

ЧЛЕНОВЕ: 1. Галина Радикова

2. Атанаска Атанасова

Секретар Биляна Чакърова

Прокурор Тиха Стоянова

като разгледа докладваното от съдия Бъчварова, административно дело номер 524 по описа за 2017 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е образувано по протест на прокурор в Окръжна прокуратура - Бургас против т.2.11 от Раздел II „Постъпване и записване на деца за предучилищно образование“ и т.5.11 от Раздел V „Предимства“ от Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол, приета с решение № 446/30.09.2016г. на Общински съвет - Созопол

В протеста се излагат доводи за незаконосъобразност на протестираните разпоредби от наредбата. Сочи се, че с приемането на т.2.11 от Раздел II от сочената наредба, общинският съвет е излязъл извън делегираните му правомощия с нормата на чл.59, ал.1 ЗПУО. Счита, че е недопустимо за първи път с подзаконов нормативен акт да се уреждат такива отношения от орган, който няма такива правомощия и да се въвеждат условия, по-неблагоприятни от предвидените в закона. Според вносителя на протеста, нормативно регламентираната с наредбата възможност децата да се отстраняват от детските градини до заплащане на съответните такси, представлява още една неблагоприятна последица за техните родители, наред със задължението за плащане на лихви, породеното от неплащането на таксите в срок. Излагат се доводи, че е недопустимо обучението на децата в детските градини и ясли да се поставя по този начин в зависимост от заплащането на такса, което е задължение на тяхните родители/настойници и по този начин да се освобождават органите на общината от задължението за предоставяне на услугата и от задълженията им за събиране на неплатените такси. Иска се отмяна изцяло на оспорената разпоредба като противоречаща на нормативен акт от по-висока степен.



По отношение на т.5.11 от Раздел V от Наредбата се сочи, че с разпоредбата се установява пряка дискриминация по признак „произход“ спрямо деца от семейства, в които нито един от родителите не е действащ медицински работник за детските ясли, а за детските градини - действащ учител, като се отрича правото на тези деца да участват в класирането за прием в детска ясла или градина наравно с деца от семейства, в които поне единият от родителите заема тази длъжност или упражнява сочената професия. Иска се отмяна на разпоредбата като противоречаща на чл.4, ал.2 от Закона за защита от дискриминация/ЗЗДискр./ и на чл.6 от Конституцията на Република България/КРБ/.

В съдебно заседание протестът се поддържа от прокурор при Окръжна прокуратура - Бургас. Иска същия да бъде уважен. Претендират се разноски.

Ответникът - Общински съвет Созопол, редовно уведомен, чрез процесуалния си представител, изразява становище за частична основателност на протеста. Счита, че т.2.11 от наредбата в частта, че таксите се заплащат от първо до десето число на месеца, не противоречи на закона, за разлика от останалата част на разпоредбата, която предвижда отстраняване на децата от детските градини. Намира за основателен протеста срещу т.5.11 от наредбата. Не ангажира допълнителни доказателства. Представена е административната преписка по приемане на наредбата.

Административен съд - Бургас, като взе предвид доводите на страните, съобрази събраните по делото доказателства и закона, намира за установено следното:

Протестът е подаден от надлежна страна по смисъла на чл.186, ал.2 АПК, поради което е процесуално допустим.

Разгледан по същество е основателен по следните съображения:

Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е приета с решение № 446/30.09.2016г на Общински съвет-Созопол.

Производството по приемането на наредбата е инициирано с докладна записка на кмета на Община Созопол, с рег.№ 7-08-00-78/16.09.2016г./л.26 и 27 от делото/, с която е внесено предложение за приемане на Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол, ведно с проект на подзаконовия нормативен акт. В докладната записка се сочи, че влезият в сила от 1.08.2016г. Закон за предучилищното и училищното образование /обн. ДВ, бр.79 от 13.10.2015г./, конкретно разпоредбата на чл.59, ал.1 от закона налага приемане на нова наредба, която да регламентира условията и реда за записване, отписване и преместване на децата в детските градини на територията на Община Созопол.



Проектът, ведно с мотивите към него са публикувани на интернет страница на Община Созопол на 31.08.2016 г./л.39 от делото/.

Докладната записка на кмета на Община Созопол е разгледана на заседание на комисията по законност, обществен ред, сигурност, граждански права, молби и жалби при Общински съвет- Созопол на 28.09.2016г., видно от представени по делото протокол № 19 от същата дата. Комисията е формирала предложение Общинският съвет да вземе решението, така както е по докладната записка с една корекция, описана по протокола/л.40-41 от делото/.

На 30.09.2016г. докладната записка е разгледана на заседание на Общински съвет - Созопол, за което е съставен протокол № 15/30.09.2016г. Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол, ведно с допълнението, предложено от комисията по законност, обществен ред, сигурност, граждански права, молби и жалби при Общински съвет- Созопол, е приета от Общински съвет Созопол на основание чл.21, ал.2 ЗМСМА с решение № 446 от 30.09.2016г., взето единодушно със 17 гласа „за“ от общо 17 гласували общински съветника/л.42 и 49 от делото/.

При така установените факти се налагат следните правни изводи:

На първо място, наредбата, чиито разпоредби се протестират, е приета от компетентен орган-Общински съвет-Созопол, съобразно чл.21, ал.2 ЗМСМА.

На второ място, при приемането на наредбата не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и е в предвидената от закона форма.

Проектът на наредбата е придружен от мотиви, изложени в докладната записка на кмета на община Созопол. В нея, в изпълнение на изискването на члл.28, ал.2 от Закона за нормативните актове/ЗНА/ са посочени причините, които налагат приемането на наредбата, правното основание за това - чл.59, ал.1 ЗПУО и целите, които се преследват с подзаконовия нормативен акт. Описани са и очакваните резултати след приемането на наредбата, извършен е и анализ на съответствието на предлагания проект на наредба с правото на Европейския съюз.

Преди внасянето на проекта на наредбата за обсъждането му от постоянната комисия и преди разглеждането му от общинския съвет същият е публикуван, заедно с мотивите за приемането му на интернет страницата на Община Созопол, като на заинтересованите лица е предоставен минимално изискуемия срок от 14 дни за евентуални предложения и становища в изпълнение изискването на чл.26, ал.2 ЗНА/ДВ, бр. 46 от 2007 г./

На трето място, обаче протестираните разпоредби са приети в нарушение на материалния закон, по следните съображения:



Видно от мотивите, изложение в докладната записка на кмета на Община Созопол, наредбата, чиито разпоредби са оспорени с протеста, е издадена на основание чл.59, ал.1 от Закона за предучилищното и училищното образование/ЗПУО/, съгласно която условията и редът за записване, отписване и преместване в общинските детски градини се определят с наредба на общинския съвет, а за държавните детски градини - с акт на съответния финансиращ орган. Протестираните разпоредби имат следното съдържание:

т.2.11 от Раздел II „Постъпване и записване на деца за предучилищно образование“ от наредбата: „Таксите се заплащат от първо до десето число на месеца при домакина на ДГ. След просрочване на тези дати се начисляват лихви. След петнадесето число на деца с неплатени такси се отстраняват от детската градина до заплащане на дължимите суми“

и т.5.11 от Раздел V „Предимства“ от наредбата: „Деца от семейства, в които поне един от родителите е действащ медицински работник за детски ясли, а за детските градини - действащ учител“.

В чл.59, ал.1 ЗПУО е установено правомощие на общинския съвет да приеме наредба, с която да регламентира условията и редът за записване, отписване и преместване в общинските детски градини. Правомощието на Общински съвет да регламентира начина, по който се определя размера на таксите за ползване на детските градини, реда, сроковете и условията, при които те се събират е установено в друг закон - чл.9 от ЗМСМА, съгласно която Общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги.

Съдът намира за неоснователно възражението на вносителя на протеста, че т.2.11 от наредбата е незаконосъобразна, тъй като е недопустимо за първи път с подзаконов нормативен акт да се уреждат отношения, които не са уредени от законова разпоредба. Разпоредбата на чл.21, ал.1, т.23 ЗМСМА предоставя правомощия 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. Видно от посочената правна регламентация, орган на местно самоуправление може да издава подзаконови актове регламентиращи въпрос с местно значение, неуредени в актове от по-висша степен. Безспорно такива са отношенията, свързани не само със записването, отписването и преместването в общинските детски градини, но и тези свързани с условията за техния престой в детските градини.

Както бе посочено вече, Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е приета по прилагане на влезлия в сила на 1.08.2016г. Закон за предучилищното и училищното образование, видно от мотивите, изложени в докладната записка на кмета на Община Созопол.

Преди приемането ѝ, с решение № 522/ 26.03.2009г. на Общинския съвет - Созопол е приета наредба за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Созопол, в раздел трети от която е уреден начинът, по който се определят таксите за ползване на детски градини и ясли на територията на Община Созопол, редът и срока за тяхното събиране. В чл.34, т.1 от тази наредба е предвидено, че таксите за ползване на детски ясли и градини се начисляват и събират от длъжностните лица в съответните заведения до 10-то число на месеца, следващ месеца, за който се дължат. Съгласно чл.12, ал.1 от същата наредба невнесените в срок такси се събират заедно с лихвите по Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, т.е общинската наредба е предвидила и посочила и механизма за събиране на несвоевременно заплатените такси за услуги, вкл. и тези за общинските детски градини.

В т.2.11 от раздел II на Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е възпроизведено съдържанието на чл.34, т.1 от Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Созопол и на чл.12, ал.1 от същата наредба, но е въведено и допълнително условие, а именно, че след петнадесето число деца с неплатени такси се отстраняват от детската градина до заплащане на дължимите такси. С оглед изложеното точка 2.11 от раздел II от наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е незаконосъобразна, тъй като регламентира различни обществени отношения от визираните в чл.59, ал.1 ЗПУО, които са нормативно регламентирани, от друг нормативен акт от същата степен - наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на община Созопол, приета от Общински съвет - Созопол. Затова оспорената с протеста разпоредба е приета и в нарушение на чл.10, ал.1 от Закона за нормативните актове/ЗНА/, съгласно която обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен, както и в нарушение на чл.10, ал.2 ЗНА, съгласно която обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен. Нормите на чл.10, ал.1 и ал.2 ЗНА са императивни. Спазването на въведените с тях изисквания е гаранция срещу възможността едни и същи обществени отношения да бъдат нормативно регулирани по различен начин, каквато е последицата от приемането на протестираната т.2.11 от от раздел II на Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол.


Отделно от това, в частта, в която предвижда отстраняването на децата от детските градини, разпоредбата противоречи на чл.8, ал.1 ЗПУО,

съгласно която предучилищното образование е задължително от учебната година, която е с начало в годината на навършване на 5-годишна възраст на детето и която установява задължение за държавата и общините да осигурят условия за обхват на децата в детските градини и групите за предучилищно образование. Същата противоречи на принципите заложиени в ЗПУО-чл.3, ал.2, а именно че образованието е национален приоритет; задължителното предучилищно образование в общинските детски градини; единна държавна образователна политика за осигуряване правото на предучилищно и училищно образование; ориентираност към интереса и към мотивацията на детето и на ученика, към възрастовите и социалните промени в живота му, както и към способността му да прилага усвоените компетентности на практика и равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете и на всеки ученик. Разпоредбата, в посочената част е в противоречие с установената от ЗПУО подпомагащата функция на държавата при отглеждане и възпитание на децата до пълнолетието им.

Изложеното относно точка 2.11 от раздел II от наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол мотивира съдът да приеме, че разпоредбата е незаконосъобразна и следва да се отмени.

Втората разпоредба, чиято отмяна се иска с протеста, а именно т.5.11 от Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е ситуирана в раздел V, озаглавен „Предимства“. Предимствата имат значение за приема в детските градини и се изразяват в това, че децата, които отговарят на определени общи и социални критерии, описани изчерпателно в точки от 5.1 до 5.11 от наредбата, се класират с предимство пред всички останали /преди децата на работещи родители, които се класират на второ място, последвани от децата на неработещи родители/, съгласно реда, установен в т.6.4 от Раздел VI от наредбата, озаглавен „Критерии за осъществяване на приема. Класиране“. Съгласно критерия, установен в протестираната т.5.11 от наредбата, предимство се дава на деца от семейства, в които поне един от родителите е действащ медицински работник за детски ясли, а за детските градини – действащ учител.

С императивната разпоредба на чл.4, ал.1 ЗЗДискр. е забранена всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. По смисъла на ал.2 на същата норма 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



84

лице при сравними сходни обстоятелства. Съгласно определението, дадено в ал.3 непряка дискриминация е поставяне на лице на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими. От анализа на цитираните норми следва извод, че пряка дискриминация е налице винаги когато някой, на основата на защитен признак, е по-неблагоприятно третиран, в сравнение с друго в сходна ситуация.

Ето защо, следва да се приеме, че протестираната разпоредба на т.5.11 от раздел V на Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол установява в противоречие с чл.4, ал. 1 ЗЗДискр. пряка дискриминация, тъй като в една и съща ситуация - кандидатстване за прием в детска градина, поставя в по-благоприятно положение една група деца поради личното и семейното им положение /защитени признаци/, като роднини с лица, заемащи определено обществено положение и упражняващи определена професия, в сравнение с други деца в сходно положение – кандидати за прием, които нямат такива родители. Неравното третиране се изразява в отричането на правото на децата, които нямат соченото „предимство“ да участват в класирането за прием в общинска детска градина наравно с деца, които имат „необходимите“ родствени връзки. С оглед изложеното разпоредбата на т.5.11 от раздел V на Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол е приета в противоречие с принципите, установени в чл.3, ал.2, т.3 и 4 ЗПУО и целта, която преследва закона, а именно равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете и всеки ученик и равнопоставеност и недопускане на дискриминация при провеждане на предучилищното и училищното образование.

Пряката дискриминация е абсолютно и безусловно забранена от закона, освен в случаите, регламентирани в чл.7, ал.1 ЗЗДискр. Цитираната норма, при изрично и изчерпателно изброяване, определя при какви обстоятелства неравното третиране на основата на някой от признаците по чл.4, ал.1 ЗЗДискр. не представлява дискриминация. Процесният критерий, установяващ предимство за определена група деца в т.5.11 от раздел V на Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол безспорно не попада в нито една от хипотезите на чл.7, ал.1 ЗЗДискр. Това обстоятелство не се твърди и от ответника, който намира за основателен протеста в частта относно тази разпоредба на наредбата.

Изложеното мотивира съда да приеме, че и тази протестирана разпоредба е незаконосъобразна, което налага нейната отмяна.

При този изход на спора в полза на Окръжна прокуратура следва да се

85

присъдят направените в производството разноски, които са в размер на 20.00/двадесет/ лева, представляващи заплатената такса за обнародване на оспорването в ДВ.

Мотивиран от изложеното и на основание чл.193, ал.1 АПК, Административен съд - Бургас, XIV- ти състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразни по протест на прокурор при Окръжна прокуратура-Бургас разпоредбите на т.2.11 от Раздел II „Постъпване и записване на деца за предучилищно образование“ и т.5.11 от Раздел V „Предимства“ от Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини в община Созопол, приета с решение № 446/30.09.2016г. на Общински съвет - Созопол.

ОСЪЖДА Общински съвет-Созопол да заплати на Окръжна прокуратура –Бургас разноски в размер на 20.00/двадесет/ лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва в 14 -дневен срок, от съобщението за изготвянето му пред Върховен административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



ЧЛЕНОВЕ:1.



2.

