РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ПЛОВДИВ

Р Е Ш Е Н И Е

№ 2331

гр. Пловдив, 09.11.2018 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

ПЛОВДИВСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, XIII състав в открито заседание на десети октомври две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: АНЕЛИЯ ХАРИТЕВА

ЧЛЕНОВЕ: СТОИЛ БОТЕВ

ГЕОРГИ ПАСКОВ

при секретаря **ПОЛИНА ЦВЕТКОВА** и прокурор **МАРИЯ ТОДОРОВА,** като разгледа докладваното от съдия **ГЕОРГИ ПАСКОВ** административно дело № 524 по описа за 2018 год., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от АПК.

Постъпил е протест от прокурор в Окръжна Прокуратура – Пловдив срещу чл.8 ал.1 т.10, чл.8 ал.1, т.12, чл.17 ал.1, т.2, чл.18 ал.1 т.2, чл.17 ал.5 и чл.20 ал.1 т.19 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 113, взето с протокол № 18 от 29.09.2016г. С протестът се навеждат основания за противоречие на протестираните разпоредби с нормативни актове от по – висока степен. В протеста е изложено становище, че чл.8 ал.1 т.10 и т.12 от правилника противоречат на чл.27 ал.4 от ЗМСМА, както и че чл.17 ал.1 и чл.18 ал.1 от правилника противоречат на чл.24 от ЗМСМА. По отношение на чл.17 ал.5 от правилника е посочено, че противоречи на чл.24 от ЗМСМА, а чл.20

ал.1 т.19 противоречи на норми от ЗМСМА и от Закона за публичните финанси. Предлага да се отменят атакуваните разпоредби. Претендират се направените от Прокуратурата по делото разноски.

Конституираното като страна по делото сдружение с нестопанска цел за обществено полезна дейност „Сдружение Терма“, с ЕИК 175511216, представлявано от председателя на управителния съвет Слав Ангелов Даскалов, чрез адв. Димитрова, изразява становище в подкрепа на протеста. Иска отмяна на чл.8 ал.1 т.10, чл.8 ал.1, т.12, чл.17 ал.1, т.2, чл.18 ал.1 т.2, чл.17 ал.5 и чл.20 ал.1 т.19 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Претендира разноски по делото.

Ответникът– Общински съвет/ОбС/ - Съединение, чрез процесуалния представител адв.Панайотов, изразява становище за неоснователност на протеста и моли същия да бъде оставен без уважение.

В съдебно заседание се явява прокурор при Окръжна прокуратура гр.Пловдив, който поддържа протеста.

Пловдивският Административен Съд – тринадесети състав, след проверка на протеста, установи следното:

Предмет на протестиране по настоящото дело са: чл.8 ал.1 т.10, чл.8 ал.1, т.12, чл.17 ал.1, т.2, чл.18 ал.1 т.2, чл.17 ал.5 и чл.20 ал.1 т.19 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 113, взето с протокол № 18 от 29.09.2016г.

Разпоредбата на чл. 21, ал. 3 ЗМСМА регламентира като правомощие на Общинския съвет да приема правилник за организацията и дейността на съвета, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. В чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове е дефинирано понятието „правилник“ като нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Правилникът за организацията и работата на Общински съвет – Съединение е именно такъв нормативен акт за организацията на местния орган.

Съгласно разпоредбата на 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, а съгласно ал.2 прокурорът може да оспорва подзаконовите нормативни актове, тъй като по хипотеза всеки незаконен нормативен акт нарушава обществения интерес. Оспорването е без ограничение във времето съгласно чл.187 от АПК, поради което подаденият протест и подадената жалба са **допустими**.

Съдът, след като разгледа поотделно и съвкупност наведените с жалбата основания, намира за установено от фактическа страна следното:

По делото няма спор, че с Решение № 159, взето с протокол № 23 от 18.02.2013г. Общински съвет Съединение е приел Правилник за организацията и работата на общински съвет - Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

По делото е приложено Предложение до Общински съвет Съединение от Георги Руменов – председател на Общински съвет Съединение (лист 8), относно приемане на нов Правилник за организацията и работата на общински съвет - Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация и отмяна на стария. На предложението е отбелязан вх. № 210 на Общински съвет Съединение с дата 19.09.2016г. Приложена е и извадка от интернет страницата на Община Съединение, относно съобщенията (лист 9).

С Решение № 113, взето с протокол № 18 от 29.09.2016г. Общински съвет съединение е отменил Правилника за организацията и работата на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 159, взето с протокол № 23 от 18.02.2013г. и е приел нов Правилник за организацията и работата на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, с кворум 16 общински съветници от общо 17, като „за“ са гласували 16.

Протестираните текстове от правилника са със следното съдържание:

Чл.8 ал.1 Общински съвет:

т.10 . приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ, с мнозинство повече от половината от общия брой общински съветници;

т.12. определя изискванията за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура, с мнозинство повече от половината от общия брой общински съветници;

чл.17 ал.1 т.2 - пълномощията на председателя на Общинския съвет се прекратяват предсрочно при писмено искане на най-малко 6 общински съветници;

чл.18 ал.1 т.2 - пълномощията на заместник-председател на общинския съвет се прекратяват предсрочно с решение на Общински съвет по писмено искане на най-малко 6 общински съветници;

чл.17 ал.5 – при предсрочно прекратяване на пълномощията на председателя на Общинския съвет по ал.1 т.2, т.3, т.4 от този член, нов избор се произвежда до 30 дни от прекратяването на пълномощията;

и чл.20 ал.1 т.19 – председателят на Общинския съвет упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет.

Въз основа на тази фактическа обстановка, от правна страна съдът прави следните изводи :

В конкретния случай са протестирани и оспорени няколко отделни текста от правилника, а не целия подзаконов нормативен акт.

Процесните разпоредби са приети от компетентен орган и при спазване на законовия кворум и мнозинство съгласно чл.27, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА. Не е налице и порок във формата.

Относно изпълнението на процедурата, регламентирана в чл.26 ал.2 от ЗНА в приложимата редакция към момента на приемане на протестираните разпоредби (ДВ, бр. 46 от 2007 г.), съгласно която преди внасяне на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта, съдът счита следното:

Настоящия съдебен състав, с разпореждане от 22.02.2018г. е указал на административния орган, че носи доказателствена тежест за установяване изпълнението на предвидените от закона изисквания за приемане на ПНА и изрично е задължил да представи пълната административна преписка по издаването на оспорения акт и доказателства за публикуване на проекта за нормативния акт от съставителя на проекта на интернет страницата на съответната институция, заедно с мотивите.

Съдът след извършена справка на интернет страницата на Община Съединение установи, че проектът на правилника е публикуван в меню „Публично обсъждане“, но по делото не са представени доказателства относно датата на публикуване на проекта и в този смисъл съдът неможе да направи категоричен извод, дали е спазен 14-дневния срок за предложения и становища по проекта по чл.28 ал.2 от ЗНА в приложимата редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.). Липсата на доказателства за спазване на посочените императивни правни норми е основание да бъде направен извод, че оспорените разпоредби от Правилника са издадени при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които представляват основание за отмяната им по смисъла на чл.193, ал.1 от АПК във връзка с чл.146, т.3 от АПК.

Но освен допуснатите нарушения на производствените правила настоящия съдебен състав констатира, че е налице и противоречие с нормативни актове от по – висока степен.

Текстовете на чл.8 ал.1 т.10 и т.12 от правилника предвиждат мнозинство повече от половината от общия брой общински съветници, при приемане на решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ (т.10) и при определяне на изискванията за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура (т.12). В тази връзка следва да се отбележи, че съгласно чл.27, ал.3 от ЗМСМА в приложимата редакция (ДВ, бр. 69 от 2006 г.), решенията на Общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници, т.е. с обикновено мнозинство на присъстващите общински съветници при наличието на кворум. Изключенията са регламентирани в ал.4 и ал.5 на чл.27. Според ал.4 решенията на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 17 и 20 и по чл. 21а, ал. 3 се вземат с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците, а според ал.5 решенията на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6, 7, 8, 9, 10, 14 и 15 се приемат с поименно гласуване, което се отразява в протокола от заседанието.

Нормата на чл.8 ал.1 т.12 от Правилника, идентична с разпоредбата на чл.21, ал.1, т.13 от ЗМСМА и нормата на чл.8 ал.1 т.10 от Правилника идентична с тази на чл.21, ал.1, т.11 от ЗМСМА не са сред изрично посочените правомощия на общинския съвет, за които решенията следва да се вземат с квалифицирано мнозинство. Поради което тези текстове от правилника, като изискващи квалифицирано мнозинство за решения за които ЗМСМА в чл. 27, ал.3 предвижда да бъдат взети с обикновено мнозинство, следва да бъдат отменени.

На следващо място по отношение на чл.17 ал.1 т.2 и чл.18 ал.1 т.2 от процесния правилник, уреждащи предсрочното прекратяване на пълномощията на председателя и на заместник-председател на общинския съвет и то при писмено искане на най-малко 6 общински съветници, следва да се съобрази разпоредбата на чл. 24, ал. 3 от ЗМСМА, в която изчерпателно са посочени хипотезите на преждевременно прекратяване на пълномощията на председателя на общинския съвет, а именно: 1. подаване на оставка; 2. трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията си като председател за повече от три месеца с решение на общинския съвет, взето по реда на ал.1; 3. (в приложимата редакция - ДВ, бр. 42 от 2009 г.) влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на

интерес, като не е предвидена хипотеза при писмено искане на някакъв брой общински съветници. Необходимо е да се отбележи, че разпоредбата на чл. 24, ал. 3 от ЗМСМА визира председателите, но същата следва да бъде отнесена и към зам. – председателите, тъй като от една страна заместник – председателят изпълнява функциите на председател в определени случаи, като например при предсрочно прекратяване на правомощията на председателя, при негово отсъствие, както и при обсъждане на дейността му (чл. 24, ал. 4 от ЗМСМА). От друга страна вярно е, че съгласно чл. 24, ал. 2 от ЗМСМА условията и редът за избиране и правомощията на заместник - председателя се уреждат в правилника по чл. 21, ал. 3, но законодателят е предоставил в случая на общинския съвет уреждането само на условията и редът за избиране, съответно правомощията на заместник – председателя, но не и прекратяването на пълномощията като негативна последица. От друга страна нормата на чл.24 от ЗМСМА не предвижда определен срок за нов избор на председател, а чл.17 ал.5 от правилника (предвиждащ при предсрочно прекратяване на пълномощията на председателя на Общинския съвет по ал.1 т.2, т.3, т.4 от този член, нов избор да се произвежда до 30 дни от прекратяването на пълномощията) е извършено дописване на закона, което е незаконосъобразно. Ето защо чл.17 ал.1 т.2 , чл.18 ал.1 т.2 и чл.17 ал.5 от процесния правилник, като противоречащи на нормативен акт от по-висока степен (ЗМСМА) следва да бъдат отменени.

По отношение на чл.20 ал.1 т.19 от правилника, който предвижда, че председателят на Общинския съвет упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет, съдът също констатира противоречие на текста с нормативни актове от по – висока степен. Упражняването на контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет, се регулира от ЗМСМА и Закона за публичните финанси. Съобразно тези норми общинският съвет не разполага със самостоятелен бюджет, а средствата, необходими за издръжката на съвета, се включват в общинския бюджет. Правилото на чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА предвижда, че общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му. Това налага извода, че контролът върху изпълнението на общинския бюджет, част от който са и средствата за издръжка на общинския съвет, се осъществява от общинския съвет, а не от неговия председател.

Според чл.7, ал.5 от ЗПФ и чл.44, ал.1, т.5 от ЗМСМА кметът организира и ръководи съставянето, внасянето в общинския съвет и изпълнението на бюджета на общината.

В нормативните актове, посочени по-горе- ЗМСМА и ЗПФ, не се предвиждат каквито и да било правомощия на председателя на общинския съвет по отношение на общинския бюджет нито по отношение на

приемането му, нито по отношение на изпълнението му. Правомощията на председателя на общинския съвет са лимитативно определени в чл.25 от ЗМСМА и в тази норма не е предвидено, че председателят на ОбС следва да контролира изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет. Посочените по-горе разпоредби от ЗМСМА и ЗПФ са императивни и не могат да се тълкуват разширително.

Поради изложените съображения съдът приема, че протестираните текстове на чл.8 ал.1 т.10, чл.8 ал.1, т.12, чл.17 ал.1, т.2, чл.18 ал.1 т.2, чл.17 ал.5 и чл.20 ал.1 т.19 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 113, взето с протокол № 18 от 29.09.2016г. са материално незаконосъобразни поради противоречието им с норми от по-висок ранг. Установената незаконосъобразност също е основание за отмяна по чл. 146, т. 4, вр. чл. 196 от АПК.

Предвид горното протестът и жалбата са основателни, а оспорените текстове следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

При този изход на спора ответникът следва да бъде осъден да заплати на Окръжна прокуратура Пловдив направените по делото разноски в размер на 20 лв. за обнародване на съобщението за направеното оспорване в Държавен вестник, а на жалбоподателя разноски, които се констатираха в размер на 1000лв.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение следва да се обнародва от ответния орган и за негова сметка по начина, по който е бил обнародван и оспорения му акт.

Ето защо и поради мотивите, изложени по – горе Съдът :

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ чл.8 ал.1 т.10, чл.8 ал.1, т.12, чл.17 ал.1, т.2, чл.18 ал.1 т.2, чл.17 ал.5 и чл.20 ал.1 т.19 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Съединение, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 113, взето с протокол № 18 от 29.09.2016г.

ОСЪЖДА Общински съвет Съединение да заплати на Окръжна прокуратура - Пловдив направените по делото разноски в размер на 20 /двадесет/ лв.

ОСЪЖДА Общински съвет Съединение да заплати на сдружение с нестопанска цел за обществено полезна дейност „Сдружение Терма“, с

ЕИК 175511216, представлявано от председателя на управителния съвет Слав Ангелов Даскалов направените по делото разноски в размер на 1000 /хиляда/ лв.

На основание чл.194 АПК настоящото съдебно решение, след влизането му в сила, следва да се обнародва от Общински съвет при Община Съединение за негова сметка по съответният за това начин, по който е бил обнародван и оспорения акт.

Решението подлежи на обжалване пред ВАС на РБ в 14 – дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ : 1.

2.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА!
СЕКРЕТАР:.....

21 съобщения