

РЕШЕНИЕ

№ 193

гр. Плевен, 03.05.2022 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – гр. Плевен, тричленен състав, в открито съдебно заседание на първи април две хиляди двадесет и втора година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ДАНИЕЛА ДИЛОВА

ЧЛЕНОВЕ: 1. НИКОЛАЙ ГОСПОДИНОВ
2. ЕЛКА БРАТОВА

При секретаря Бранимира Монова и с участието на прокурора Анна Баракова, като разгледа докладваното от съдия Господинов адм. дело № 908 по описа за 2021 год. на Административен съд – Плевен и за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185-196 от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Плевен с правно основание чл.16, ал.1, т.1 , във вр. чл.186, ал.2, вр. чл.185 от АПК, срещу чл.19, т.1, чл.20, чл.21, чл.68, ал.1, в частта : „... Председателския съвет...“ и ал.4; чл.99, ал.1 в частта : „... Председателския съвет...“ от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за мандат 2019 – 2023 г., приет с Решение № 185 от Общински съвет – Никопол по т.6 от Протокол № 20 от проведено заседание на 25.02.2021 год.

В протеста се сочи, че в Община Никопол, обл. Плевен с Решение № 185 от Общински съвет – Никопол по т.6 от Протокол № 20 от проведено заседание на 25.02.2021 год., е приет подзаконов нормативен акт - Правилник за организация и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за мандат 2019 – 2023 г., като разпоредбите на чл.19, т.1, чл.20, чл.21, чл.68, ал.1, в частта : „... Председателския съвет...“ и ал.4; чл.99, ал.1 в частта : „... Председателския съвет...“ от същия, противоречат на Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ и по този начин се явяват незаконосъобразни. Излагат се твърдения, че разпоредбата на чл. 19, т. 1 от правилника предвижда заместник- председателят на ОбС да участва в Председателски съвет. Съобразно чл.20 от правилника

„Председателският съвет подпомага дейността на председателя на общинския съвет, като: 1. разработва проект за дневен ред на заседанията съгласно приетия план за работа на общинския съвет; 2. провежда политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет; 3. предлага състав на делегация за международни контакти; 4. разглежда постъпили сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината“. Посочено е, че разпоредбата на чл. 21 от правилника предвижда, че Председателският съвет се формира от: „1. председателя на общинския съвет; 2. заместник-председателите на съвета; 3. председателите на групите общински съветници“, а съобразно чл. 68, ал. 1 от правилника „подпомаган от Председателския съвет... ал. 4 – Председателския съвет разглежда реда на постъпването им в деловодството на общината исканията по предходната алинея и включва в проекта на дневния ред онези от тях, които са обществено значими въпроси“. Цитирана е и разпоредбата на чл. 99, ал. 1 от правилника в частите ѝ : „Председателят на общинския съвет и Председателския съвет... и Председателския съвет...“.

Прокурорът, подал протеста изразява становище, че посочените по-горе разпоредби са незаконосъобразни, поради противоречие с чл. 75, ал. 2, чл. 76, ал. 3 от АПК, чл. 1а, чл. 7, ал. 1, пр. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове и чл. 21, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Излагат се съображения, че председателските съвети традиционно включват заместник-председатели и председателите на постоянните комисии към общинския съвет и са снабдени с организационни функции (напр. касаещи заседанията на общинския съвет и други). Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация се уреждат със Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ - чл. 1 от този закон. Сочи се, че в цитирания специален закон председателските съвети не фигурират като орган на управление на местния орган на власт и в ЗМСМА са регламентирани правомощия на председателя и на заместник-председателите на общински съвет, както и на комисиите към него (чл. 23, ал. 4, чл. 24, чл. 25, чл. 48 и сл. от закона и др.). Излагат се съображения, че с оспорените с протеста разпоредби председателският съвет се снабдява със собствена компетентност, а същевременно се състои от органи със свои законови правомощия и по този начин с конституирането на съвета се делегират и предоставят права, нормативно дадени от ЗМСМА на други органи и стореното е в пряко противоречие с нормативното разрешение от по-висок ранг. Посочва се, че и компетентността на органа се определя в съответствие с материалния закон, като това е пряко следствие от нормата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 4, ал. 1 от АПК, а разпоредбите, регламентиращи компетентността не могат да се тълкуват разширително, поради изключителния им характер, тъй като всяка власт (в това число и за вземане на определено решение, каквато

всъщност е компетентността) се учредява изрично. В този контекст се уточнява, че законодателят и само той определя структурите на местното самоуправление и местната администрация. Твърди се, че в разгледаните аспекти има противопоставяне на правни норми от по-висок ранг, чието съществуване в правната реалност е забранено и създаването на „Председателски съвет“, както и натоварването му с функции, не се основава на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

В заключение е направено искане да бъдат отменени протестираните разпоредби.

Ответникът, представляван от председателя на ОбС – Никопол, е депозирал писмено становище (л.62 и 63), в което са изложени съображения за неоснователност на подадения протест. Излагат се доводи, че председателските съвети не са новост, регламентирана от правилника на общинския съвет от настоящия мандат и в различен формат/състав те съществуват в правилниците на общинските съвети още от края на миналия век. Сочи се, че понастоящем председателските съвети имат своята регламентация в правилниците по чл.21, ал.3 от ЗМСМА в почти всички ОбС в страната и черпят своето основание от разпоредбите на действащото законодателство и практиката на Конституционния съд. Ответникът се позовава на чл.2, ал.1 от Конституцията на РБ и Решение № 9 от 21.09.200 г. на КС на РБ по конституционно дело № 6/2000 год., касаещи местното самоуправление и сочи, че Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт, с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение. Позицията се на чл.3 и чл.4 от Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от НС, дефиниращи понятието „местно самоуправление“ и неговия обхват, както и на чл.6 от Хартата, регламентиращ възможността органите на местно самоуправление да могат сами да определят вътрешните административни структури, които смятат да създадат, за да могат да ги приспособят към своите специфични нужди и да осигурят ефективно управление. Ответникът се позовава и на чл.17; чл.20; чл.21, ал.1, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА, както и чл.76, ал.3 от АПК, чл. 7 и чл.8 от ЗНА.

Излагат се доводи, че ЗМСМА е регламентирал структурата на съвета най-общо и ОбС съвет разполага с оперативна самостоятелност да определи тази структура с правилника, за обосноваване на което е налице позоваване на Решение № 4 от 04.05.2011 год. на КС по к.д.№4/2011 год. в частта му, отнасяща се за промените в ЗМСМА.

В заключение се твърди, че с формирането на председателски съвет не се създава орган със самостоятелна компетентност, който изземва правомощия на други, законово регламентирани органи, с което не е допуснато нарушение на закона, тъй като се касае за помощен, консултативен орган, който само подпомага председателя. В този смисъл

се прави съпоставка с председателския съвет на НС, чиито правомощия не са регламентирани от Конституцията на РБ, а с Правилника за организацията и дейността на НС. Като допълнителен аргумент в тази насока се сочи разпоредбата на чл.8, т.3 от ЕХМС, съобразно която административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява при спазване съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити. Излагат се съждения за липсата на нарушени обществени интереси на местната териториална общност със създаването на помощен съвет.

В съдебно заседание не се явява протестиращ прокурор.

Ответникът се представлява от адв. Петранов, който поддържа доводите от представеното по делото писмено становище и прави искане протестът да бъде отхвърлен като неоснователен. Излага допълнително доводи, че се касае за разпоредби, регламентиращи вътрешния ред за организацията на дейността на ОбС, с които е създаден помощен орган, целящ подпомагане дейността на председателя на ОбС, на който орган не са делегирани каквито и да е правомощия. В заключение прави искане да бъде отхвърлен като неоснователен подадения протест.

Участващият на основание чл.192 от АПК в делото прокурор Анна Баракова излага становище, че депозираният от Окръжна прокуратура – Плевен протест е основателен. Предлага да бъде уважен и да се присъдят 20.00 лв. разноски по сметка на Окръжна прокуратура – Плевен.

Оспорването е съобщено по реда на чл.181 ал.1 и ал.2 от АПК във връзка с чл.188 от АПК, чрез публикуване на обявлението в бр.107 на „Държавен вестник“ (л.61) и в сайта на Върховен административен съд (л.60), както и чрез поставяне на обявление в сградата на Административен съд-Плевен (л.59). По делото не са встъпили заинтересовани страни по смисъла на чл.189, ал.2 от АПК.

Административен съд – Плевен, в настоящия си първоинстанционен тричленен състав, като обсъди доводите на страните и прецени доказателствата по делото поотделно и в тяхната съвкупност, намира за установено следното:

По допустимостта на жалбата:

Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да се оспорят без ограничение във времето. В случая Правилникът за организацията и дейността на Общински съвет - гр. Никопол е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Приемането му е от компетентността на Общински съвет – гр. Никопол като орган на местната власт и местното самоуправление, съгласно чл. 138 от Конституцията на РБ и чл. 18, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), който се

избира от жителите на общината при условия и по ред, определени от закона.

Предмет на оспорване в настоящето производство по протеста на Окръжна прокуратура - Плевен са отделни разпоредби от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за мандат 2019 – 2023 г., приет с Решение № 3/28.11.2019 г., изм. и доп. с Решение №17/18.12.2019 г., изм. и доп. с Решение № 78 от 29.05.2020 год, изм. и доп. с Решение № 128 от 29.09.2020 год., последно изменен с Решение № 185/25.02.2021 год. на Общински съвет – Никопол по т.6 от Протокол № 20 от проведено заседание на 25.02.2021 год., поради което тяхното оспорване пред съд е регламентирано в дял трети, глава X, Раздел III, чл. 185-196 от АПК. Правилникът е вътрешноустройствен и организационен акт, чрез който се регулира материя, която се отнася не само до вътрешната организация, но и до съдържанието на дейността на съвета. В този смисъл, съдържа вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на обществени отношения в границите на съответната община. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК, прокурорът може да подаде протест срещу акта, т.е. законодателят е предоставил правомощията по оспорване на подзаконов нормативен акт чрез подаване на протест на прокурора, без разграничение за йерархическата му поставеност в системата на прокуратурата, с оглед общата компетентност на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от Конституцията на РБ и чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК.

Предвид изложеното следва, че протестът е допустим, тъй като прокурорът притежава процесуална легитимация за оспорване на текстове от подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол.

По основателността на жалбата:

На основание чл. 168 от АПК съдът следва да извърши служебно проверка на законосъобразността на обжалвания подзаконов административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК като за нищожността следи служебно.

На първо място, Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който се избира от населението на общината и осъществява своите правомощия предвидени в чл. 21, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и други закони, като по аргумент на алинея 2 от горната разпоредба "в изпълнение на правомощията си по алинея 1, общинският съвет приема правилници, наредби и инструкции, решения, декларации и обръщения". Правната форма на нормативните актове на местните органи са и правилниците. Общинският съвет като орган на местно самоуправление на територията на общината решава самостоятелно въпросите от местно значение.

Общински съвет – Никопол се състои от 13 общински съветници. От представения по делото Протокол № 2 от 28.11.2019 год. /л.120/ е видно, че

на проведеното заседание в заседателната зала на ОбС са присъствали всички общински съветници, т.е. е налице изискуемият от чл.27, ал.2 от ЗМСМА заседателен кворум. Решение № 3 по Протокол № 2 от 28.11.2019 г. е прието с 9 гласа „за“ и 4 гласа „въздържали се“, поради което съдът счита, а и страните и не спорят, че е спазено изискването на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА. По изложените съображения оспорения подзаконов нормативен административен акт е издаден от компетентен орган.

С последващите решения за изменение на правилника, а именно Решение №17/18.12.2019 г.; Решение № 78 от 29.05.2020 год.; Решение № 128 от 29.09.2020 год., и Решение № 185/25.02.2021 год. на Общински съвет – Никопол, не са изменяни протестираните от ОП – Плевен разпоредби, видно от писмо вх.рег.№ 1234/24.02.2022 год., поради което съдът не намира за нужно да изследва законосъобразността на постановяването им.

Настоящата съдебна инстанция приема, че подзаконовият нормативен акт, чиито отделни разпоредби се оспорват, е издаден в изискуемата форма.

Процедурата по издаване на действащите в страна нормативни актове е уредена в ЗНА. В чл. 8 от ЗНА се дава право на всеки Общински съвет да издава правилници, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение. Независимо от обстоятелството, че действието на тези актове се ограничава само върху територията на съответната община, при съставянето и приемането им следва да се спазват изискванията, заложиени в ЗНА. Съдът намира, че съществено е нарушена процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт. Разпоредба на чл.26 ал.2 от ЗНА, в относимата редакция, изисква преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта да 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. Последното задължение е императивно и има за цел да гарантиране принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а неизпълнението му води до процесуално нарушение, опорочаващо акта до степен, налагаща отмяната му в оспорената част.

В случая от представените писмени доказателства, съставляващи адм. преписка по издаване на подзаконовия нормативен акт, чиито отделни разпоредби се оспорват /л.102-119/, се установява спазването на разписаната от ЗНА процедура.

По отношение приложението на материалния закон, съдът съобрази следното:

При приемането на протестираните разпоредби от Правилника, според настоящият състав същите не са съобразени с изискванията за

съответствието им на материален закон от по-висок ранг, поради което тези норми се явяват незаконосъобразни. Съгласно чл. 7 от ЗНА, правилникът е 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. Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

По делото няма спор, че оспорения правилник е приет на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА и предмет на преценка в настоящото производство ще бъде въпроса за противоречието на посочените норми от правилника с материалните закони от по-висок ранг, един от които е ЗМСМА.

Предмет на оспорване в настоящето производство по протеста на ОП Плевен са разпоредбите чл.19, т.1, чл.20, чл.21, чл.68, ал.1, в частта : „... Председателския съвет...“ и ал.4; чл.99, ал.1 в частта : „... Председателския съвет...“ от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за мандат 2019 – 2023 г.

Съгласно чл. 19, т.1 от Правилника, заместник-председателят на общинския съвет участва в Председателския съвет. В чл. 20, т.1-4 е разписано, че Председателският съвет подпомага дейността на председателя на общинския съвет, като:

1. разработва проект за дневен ред на заседанията съгласно приетия план за работата на общината;
2. провежда политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет;
3. предлага състав на делегации за международни контакти;
4. Разглежда постъпили сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината.

Съгласно чл.21 от правилника, председателският съвет се формира от: председателят на общинския съвет, зам. председателят на общинския съвет и председателите на групите общински съветници. Съгласно чл. 68, ал. 1 от правилника, в изпълнение на приетите планове, председателят на общинския съвет, подпомагат от Председателския съвет, подготвя проект за дневен ред най-малко 14 дни преди заседанието. Съобразно ал.4 на същия член, Председателският съвет разглежда по реда на постъпването им в деловодството на общината исканията по предходната алинея и включва в проекта за дневния ред онези от тях, които са по обществено значими въпроси. Според чл.99, ал.1 от правилника, председателят на общинския съвет и Председателския съвет разпределят проектите между постоянните комисии.

Настоящият съдебен състав изцяло споделя доводите, изложени в протеста на ОП - Плевен, за това, че цитираните норми от правилника противоречат на нормативни актове от по-висока степен, в нарушение на

изискването на чл.75, ал.2, чл.76, ал.3 от АПК, чл.1а, чл.7, ал.1, пр.2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Видно от протестираните разпоредби, с формирането на председателски съвет се създава орган със самостоятелна компетентност, който изземва част от правомощията на други, законово регламентирани органи в ЗМСМА, същият не е предвиден да изпълнява тези правомощия по ЗМСМА и е в противоречие с разпоредбите на закона- чл. 21-25, чл. 28а, чл. 29а, чл. 48 и др. ЗМСМА. В чл. 21, ал. 1 е прието, че Общинският съвет създава постоянни и временни комисии и определя техните членове, в чл. 24, ал. 1 и ал. 2 се предвижда общинските съветници да изберат от своя състав председател и заместник - председатели. Не е предвидено в състава на Общинските съвети да съществуват други органи, а с приетия Правилник не може да се доразвива закона и да се създават допълнителни органи със съответните правомощия. С протестираните разпоредби се създават задължения за председателския съвет да разработва проект за дневен ред на заседанията, съгласно приетия план за работа на общинския съвет; да провежда политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет, да предлага състав на делегации за международни контакти, разглежда постъпили сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината, да определя възнаграждения на експерти и консултанти, да приема план за работа за настоящия тримесечен период, разпределен по заседания, каквито не са предвидени в закона.

Съдът намира за неоснователни доводите на ответника, свързани с Решение № 9 от 21.09.200 г. на КС на РБ по конституционно дело № 6/2000 год., както и тези, свързани с чл.3, чл.4 и чл.6 от Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от НС. Цитираните разпоредби и решението на КС на РБ регламентират в най-общ план понятието „местно самоуправление“. Законната рамка на същото е уредена в ЗМСМА и ответникът има правото по свое усмотрение да определя вътрешните си административни структури, т.е. видовете и броя на постоянните временни комисии и техните членове, както и общата численост и структурата на общинската администрация в общината, но не и да създава нерегламентирани органи със самостоятелна компетентност, изземващи тази на законово регламентирани такива, какъвто е настоящия случай.

По изложените съображения съдът намира, че протестираните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за периода 2019 г. – 2023 г., са незаконосъобразни, тъй като противоречат на нормативен акт от по-висока степен, а именно на ЗМСМА, поради което следва да бъдат отменени като незаконосъобразни. Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. А съгласно ал. 3 от ЗМСМА общинските съвети

приемат Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. В този смисъл правилникът е приет от компетентен орган, в предвидената от закона форма. Спазена е и процедурата по приемане, но доколкото оспорените разпоредби противоречат на норми от по-висока степен, следва да се отменят, като незаконосъобразни.

При този изход на делото и с оглед направеното искане, на Окръжна прокуратура-Плевен следва да се присъдят направените деловодни разноски в размер на 20 лв. за публикация на обявлението в ДВ.

Воден от горното на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд Плевен, тричленен състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на прокурор при Окръжна прокуратура - Плевен разпоредбите на чл.19, т.1, чл.20, чл.21, чл.68, ал.1, в частта : „... Председателския съвет...“ и ал.4; чл.99, ал.1 в частта : „... Председателския съвет...“ от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Никопол, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за мандат 2019 – 2023 г., приет с Решение № 3/28.11.2019 г., изм. и доп. с Решение №17/18.12.2019 г., изм. и доп. с Решение № 78 от 29.05.2020 год, изм. и доп. с Решение № 128 от 29.09.2020 год., последно изменен с Решение № 185/25.02.2021 год. на Общински съвет – Никопол

ОСЪЖДА Община – Никопол да заплати на Окръжна прокуратура – Плевен направените деловодни разноски в размер на 20 лв. за публикация на обявлението в ДВ.

РЕШЕНИЕТО може да се оспорва пред Върховен административен съд с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Препис от същото да се изпрати на страните.

Решението да се разгласи по реда на чл.194 от АПК при неподаване на касационна жалба или протест, или ако те са отхвърлени, като от Общински съвет - Никопол се представят доказателства пред Административен съд - Плевен за изпълнение на това задължение.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.

03.05.2022



