

РЕШЕНИЕ

№89

12.04.2018 год.

гр. Стара Загора

В ИМЕТО НА НАРОДА

Старозагорски административен съд, публично съдебно заседание на петнадесети март две хиляди и осемнадесета год., в състав

Председател: **ГАЛИНА ДИНКОВА**

Членове: **ДАРИНА ДРАГНЕВА**
МИХАИЛ РУСЕВ

при секретаря Зорница Делчева и в присъствието на прокурора Петя Драганова, като разгледа докладваното от МИХАИЛ РУСЕВ адм. дело №683 по описа за 2017 год, за да се произнесе, съобрази следното:

Производството е по Раздел III от Глава десета на АПК.

Образувано е по протест на Петко Георгиев, прокурор в Окръжна прокуратура гр. Стара Загора, с който оспорва като незаконосъобразни разпоредбите на чл.5, ал.1, т.4, чл.15, ал.1, т.3 и чл.17, ал.1, т.8 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Раднево.

На първо място, в протеста се твърди, че разпоредбата на чл.5, ал.1, т.4 от Правилника, противоречи на разпоредбите на чл.27, ал.3 и ал.4 от ЗМСМА. С оспорената разпоредба е предвидено, общинския съвет да определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците. Всяко едно решение на общинския съвет се приемат с обикновено мнозинство, т.е. с гласовете на повече от половината от присъстващите съветници. Изключение от това правило е предвидено в разпоредбата на чл.27, ал.4 от ЗМСМА, при които хипотези рашенията се приемат с мнозинство повече от половината от всички съветници, но тя е приложима само за изрично посочените хипотези. Нормата е повелителна и определеното от общинския съвет не съответства на тази норма.

На второ място се излагат съображения за незаконосъобразността на чл.15, ал.1, т.3 от Правилника, съгласно която пърномощията на заместник-председателя на общинския съвет се прекратяват предсрочно по искане на 1/3 от общинските съветници и противоречието с нормите на чл.24, ал.2 връзка с

ВАРНО С ОРИГИНАЛА

Дата 14.05.18 Подпис:



чл.21, ал.3 от ЗМСМА. В правомощията на общинския съвет е да избира председателя на Общинския съвет, както и неговите заместници. Възможността за избирането на заместник председателя е една правна възможност, а не задължение. Поради тази причина и в самият закон не е уредено положението и правомощията на тези заместници, както и тяхното освобождаване. Тези условия е предвидено да бъдат уредени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет. В закона не е предвидено обаче, при кои предпоставки се освобождават заместник председателите. По аргумент на по-силното основание пълномощията на заместник председателя се прекратяват предсрочно при наличието на основанията за предсрочно прекратяване правомощията на председателя на общинския съвет /чл.24, ал.3 от ЗМСМА/. Въвеждането на възможност това да стане по искане на 1/3 от общинските съветници не е предвидено в ЗМСМА, поради което и оспорената разпоредба по същество представлява дописването на закона, което е изрично забранено.

В протеста също така се твърди, че разпоредбата на чл.17, ал.1, т.8 от Правилника противоречи на чл.21, ал.1, т.6, чл.25, чл.44, ал.1, т.5 и чл.52 от ЗМСМА, чл.7, ал.5, чл.22, ал.3, чл.45 и сл., чл.122 и сл., чл.140 от ЗПФ /Закона за публичните финанси/. Счита, че систематичното тълкуване на посочените текстове недвусмислено сочи, че бюджетът е на общината, а не на общинския съвет. Приема се от общинския съвет, но изпълнението се организира от кмета. Според чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА, общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му. Следователно е направен извод, че осъществяването на контрол върху изпълнението на бюджета е възложено на общинския съвет, а не на неговия председател, чийто правомощия са уредени в чл.25 от ЗМСМА. Прави се извод, че разпоредбите, посветени на компетентността на един орган, не могат да се тълкуват разширително. Сочни се още, че разпоредител с бюджетните средства е кметът на общината. Направено е заключение, че е недопустимо с правилник да се разширяват правомощията на един орган, каквито не са предвидени в закон. В този смисъл се обосновава противоречието на чл.17, ал.1, т.8 от Правилника с чл.44, ал.1, т.5 и чл. 52 от ЗМСМА, чл.7, ал.5, чл.22, ал.3, чл.45 и сл., чл.122 и сл., чл.140 от ЗПФ.

Ответникът Общински съвет Раднево, редовно и своевременно призован, не изпраща представител и не взема становище по протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура Стара Загора дава заключение, че оспорването следва да бъде уважено като основателно.

Съдът, като обсъди доводите, изложени в подаденият протест и извърши проверка на законосъобразността на атакуваното решение, намира за установено следното:


С решение №67 по протокол №7 от проведено заседание на 28.02.2008 год. Общински съвет Раднево е приел Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет Раднево. В гласуването са участвали двадесет общински съветници, от които „за” са гласували – двадесет, от общ брой съветници двадесет и един. /лист 109 от делото/

Правилника е приет на базата на становището на комисия, въз основа на което Председателят на Общински съвет Раднево е направил предложение за приемане на новият правилник. /лист 110 от делото/

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. Нормата на чл. 186, ал.2 от АПК овластява прокурора да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, като според чл. 187, ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. С оглед на което оспорването на разпоредбите от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Раднево, обективизирано в подадения протест от прокурор в Окръжна прокуратура – Стара Загора, е процесуално допустимо.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с изложените в протеста доводи и становищата на страните и като извърши проверка на законосъобразността на оспорената разпоредба от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Раднево, намира за установено следното:

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината, във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на правомощията си по чл.21 от ЗМСМА общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно разпоредбата на чл.21, ал.3 от ЗМСМА Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Този правилник, по аргумент от чл.7, ал.1 от ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК, представлява подзаконов нормативен акт. Общият принцип, регламентиран в чл.15, ал.1 от ЗНА, предвижда че всеки нормативен акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В този смисъл съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорените разпоредби от правилника, следва да обхване преценката дали същите съответстват на съдържашата се правна регламентация в нормативни актове от по-висока степен и дали не противоречи на императивни законови норми.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
Дата: 14.05.18 Подпис: 

При така извършената преценка съдът приема следното:

Упражнената от Общински съвет – Раднево компетентност по приемането на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Раднево, е при осъществяване на правомощието по чл.21, ал.3 от ЗМСМА. С оглед на което съдът приема, че оспорените разпоредби са приети от материално и териториално компетентен административен орган, в рамките на неговите правомощия.

Решение №67 от 28.02.2008 год. на Общински съвет – Раднево, с което е приет Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет Раднево, е прието при спазване на изискванията за кворум и мнозинство, но не и при спазването на изискуемите от закона процесуални правила.

При извършената служебна проверка за законосъобразност съдът констатира, че оспорените текстове от Правилника са издадени при съществено нарушение на регламентираните в ЗНА разпоредби относно подготовката и приемането на нормативни административни актове. С оглед на предоставените му правомощия, общинският съвет е длъжен да посочи правните основания за приетата Наредба в съответствие с изискването на чл.28, ал.2 от ЗНА, т.е. да са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2. Същите следва да съдържат причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. В случая в предложението на вносителя – Председателя на Общинския съвет Раднево Теньо Ганчев, не се съдържат изискуемите съгласно посочената разпоредба мотиви или доклад. От приложените мотиви към изготвения проект за приемане на Правилника не става ясно, кое е наложило приемането му. Констатираната липса на мотиви задължава общинския съвет да не обсъжда проекта на правилника - чл.28, ал.3, предл. последно от ЗНА. В тази връзка се установява също така, че липсва не само публикуване на мотивите в интернет страницата на Общински съвет Раднево, но също така е самия проект за на правилника, което е довело до невъзможност за гражданите да се запознаят с конкретните съображения за приемането на нормативния акт, с който съществено се засягат техни права и законни интереси. Въпреки изрично дадените указания в разпореждането от закрито заседание на 03.01.2018 год., че в тежест на ответника е да докаже законовите изисквания при приемането на нормативният акт, включително и да докаже изпълнението на чл.26, ал.2 от ЗНА, такива доказателства не бяха представени. Това мотивира съдебният състав, да приеме безусловно, че такова обнародване липсва. Тази незаконосъобразност на оспорените текстове е достатъчно основание за отмяната им.

Анализът на цитираната правна норма чл.26, ал.1 от ЗНА, сочи, че изброените задължения на съставителя на проекта са императивно предвидени с оглед гарантиране принципите на обосновааност, стабилност, откритост и

съгласуваност. Неизпълнението на което и да е от тях води до процесуално нарушение, опорочаващо издадения акт. Допуснатите нарушения на административнопроизводствените правила са съществени, тъй като се отразяват на съдържанието на нормативния акт, който е приет, без да се предостави възможност за обсъждане – отменително основание по чл.146, т. 3 АПК.

Освен допуснатите процесуални нарушения при приемане на оспорените разпоредби съдът констатира и несъобразяването им с нормативните актове от по-висока степен.

Съгласно разпоредбата на чл.5, ал.1, т.4 от Правилника, общинския съвет определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците. Безспорно е, че в ЗМСМА е предвидено такава правомощия на Общинския съвет и приемането му е в неговата изрична компетентност – чл.21, ал.1, т.5 от ЗМСМА. Спорният въпрос е с какво мнозинство това трябва да стане – дали с квалифицирано или с обикновено мнозинство. В осъществяването на своите правомощия всеки един общински съвет приема решения, като в зависимост от значението на самото решение и по специално от обществените отношения, които се засягат с него, законодателят е предвидил два вида мнозинство. Единият вид е така нареченото обикновено мнозинство, което предполага мнозинство, изразяващо се в половината от присъстващите в съответното заседание общински съветници, като това е основното мнозинство за приемането на решенията. В случаите когато се засягат по-значими обществени отношения, законодателят е предвидил същото да става с така нареченото квалифицирано мнозинство представляващо половината от всички избрани общински съветници, което е изключение от общото правило. Именно поради изключението, същото е изрично посочено в закона – чл.27, ал.4 от ЗМСМА. В това изключение обаче не попада предвидената в чл.21, ал.1 т.5 от ЗМСМА компетентност на Общинския съвет. Следователно решението следва да се приеме с обикновено мнозинство, а не с квалифицирано, както е уредено в разпоредбата на чл.5, ал.1, т.4 от Правилника. Ето защо доколкото тази разпоредба противоречи на нормативен акт от по-висока степен, същата следва да бъде отменена като незаконосъобразна.

Оспорената разпоредба на чл.15, ал.1, т.3 от Правилника, предвижда пълномощията на заместник-председателя на общинския съвет се прекратяват предсрочно с писмено искане на една трета от общинските съветници. Тази разпоредба противоречи на чл.24, ал.3, т.1, т.2 и т.3 от ЗМСМА, където изчерпателно са посочени хипотезите на преждевременно прекратяване на пълномощията на председателя на общинския съвет - при подаване на оставка, при трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията си

ВАРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 14.05.18 Подпис: 

като председател за повече от три месеца с решение на ОбС, или при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество /ДВ, бр.7 от 2018 г./. Видно е, че сред законово регламентирани хипотези на предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на ОбС не е предвидено това да става по писмено искане на една трета от общинските съветници. Макар и законната разпоредба да касае председателите, то същата е относима и за зам. председателите, тъй като съгласно чл. 24, ал.2 от ЗМСМА, общинският съвет може да избере един или повече зам. председатели на съвета, като условията и редът за избирането им, както и правомощията им се уреждат в правилника по чл. 21, ал.3 от ЗМСМА. Последният обаче, както бе посочено не следва да противоречи на нормативен акт от по-висока степен - в случая на ЗМСМА.

С протестираната от Окръжна прокуратура – Стара Загора разпоредба на чл.17, ал.1, т.8 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация – Раднево, е предвидено, че Председателят на Общински съвет – Раднево упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет.

Правомощията на Председателя на общинския съвет са предмет на законова регламентация – чл. 25 от ЗМСМА. По аргумент от посочената разпоредба, предвидената в закона компетентност на председателя на ОбС включва две групи функции - организационни /правомощия във връзка с вътрешната организация на дейността на съвета и работата на неговите комисии – свиква съвета на заседание; ръководи подготовката на заседанията на съвета; ръководи заседанията на съвета; координира работата на постоянните комисии; подпомага съветниците в тяхната дейност – чл.25, т.1 – т.5 от ЗМСМА/ и представителни /правомощия във връзка с взаимоотношенията на ОбС с други субекти - представлява съвета пред външни лица и организации – чл. 25, т.6 от ЗМСМА/.


Предмет на изрична законова регламентация са и отношенията, свързани със съставянето, съдържанието, приемането, изпълнението, отчитането и контрола на общинските бюджети, включително и правомощията на органите на местно самоуправление и местна администрация при осъществяването на посочените дейности. Бюджетните отношения са публичноправни отношения и като такива подлежат на регулиране с императивни законови норми. Законът, в нормата на чл.21, ал.1, т.6 от ЗМСМА, регламентира като изключителна компетентност на общинския съвет правомощието да приема и изменя годишния бюджет на общината, както и да осъществява контрол и да приема отчета за изпълнението на общинския бюджет. Съответно разпоредбата на чл.44, ал.1, т.5 ЗМСМА предвижда като правомощие на Кмета на общината да организира изпълнението на общинския бюджет.

Регламентация на въпросите свързани с общинския бюджет и компетентността на отделните органи по отношение съставянето, внасянето, приемането, изпълнението, отчитането и контрола на бюджета на общината, е детайлизирана в Закона за публичните финанси. Съгласно чл.7, ал.5 от ЗПФ кметовете организират и ръководят съставянето, внасянето в общинския съвет и изпълнението на бюджетите на общините, като нормата на чл.22, ал.3 от ЗПФ въвежда императивното изискване общинските съвети и кметовете при съставянето, приемането и изпълнението на бюджетите на общините да спазват съответните фискални правила по този закон. В Закона за публичните финанси е предвидено, че изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет /чл.122, ал.1 от ЗПФ/. Промени по общинския бюджет през бюджетната година и в размера на бюджетните взаимоотношения на общината с държавния бюджет се извършват при условията и по реда на този закон и на закона за държавния бюджет за съответната година, а промените по общинския бюджет, извън тези по чл. 56, ал.2, се одобряват от общинския съвет, при което кметът отразява промените по бюджета на общината, съответно по бюджетите на второстепенните разпоредители с бюджет към него /чл.124, ал.1, ал.2 и ал.4 от ЗПФ/. Кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и го внася за приемане от общинския съвет /чл. 140, ал.1 от ЗПФ/. В нормата на чл.140, ал.4 е предвидено, че Председателят на общинския съвет организира публично обсъждане на отчета по ал.1 от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местни средства за масово осведомяване. Годишният отчет за изпълнението на бюджета след обсъждането се приема от съответния общински съвет /чл. 140, ал.5 от ЗПФ/.

От посочената нормативна регламентация е видно, че в рамките на нормативно установената бюджетна процедура, единственото законово регламентирано правомощие за Председателя на общинския съвет, се свежда до това да организира публичното обсъждане на годишния отчет за изпълнението на бюджета от местната общност. Доколкото с императивни законови разпоредби са регламентирани както предметното съдържание на правомощията на органа на местно самоуправление /общинския съвет/ и органа на изпълнителната власт /кмета на общината/ във връзка със съставянето, внасянето, приемането, изпълнението отчитането и контрола на общинския бюджет, така и начина на упражняване на тези правомощия, е недопустимо с подзаконов нормативен акт да бъдат възлагани на Председателя на общинския съвет правомощия, законово определени като изрична компетентност на друг орган. Обстоятелството, че органът на местно самоуправление е овластен от закона да осъществява контрол върху

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 14.05.18 Подпис:



изпълнението на общинския бюджет, не означава, че общинският съвет има правото да делегира част от своите правомощия, включени компетентността му по чл. 21, ал.1, т.6 от ЗМСМА - липсва законово установена възможност за такава делегация.

Не води до друг правен извод обстоятелството, че протестираната разпоредба на чл.17, ал.1, т.8 от ПОДОБС – Раднево възлага на Председателя на Общински съвет – Раднево единствено упражняването на контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет. Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който няма статут на юридическо лице, няма самостоятелен бюджет, своя администрация и самостоятелен щат, в какъвто смисъл са разпоредбите на чл.15, ал.1 и чл.29а, ал.1 от ЗМСМА. Съгласно нормата на чл.14 от ЗМСМА, общината е юридическо лице, което има самостоятелен бюджет. Средствата, предвидени за издръжката на общинския съвет, представляват разходи за местни дейности и като такива са част от общинския бюджет съгласно чл.45, ал.1, т.2 от ЗПФ. Разпоредител с бюджетни средства е кметът на общината, който организира изпълнението на общинския бюджет и отговаря за разходването на средствата. Следователно оправомощаването с ПОДОБС – Раднево на Председателя на ОбС – Раднево за упражняването на контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет, на практика означава овластяването с правомощия за упражняване на контрол върху изпълнението на част от общинския бюджет, което по изложените по-горе съображения за противоречие на нормативни актове от по-висока степен, се явява недопустимо.

Ето защо и при прилагането на общия принцип по чл.15, ал.1 от ЗНА, протестираните разпоредби на чл.5, ал.1, т.4, чл.15, ал.1, т.3 и чл.17, ал.1, т.8 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Раднево, като противоречащи на императивни норми на ЗМСМА и ЗПФ, се явяват материално незаконосъобразни и следва да бъдат отменени.

Водим от горните мотиви, съдът

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по протест на прокурор в Окръжна прокуратура Стара Загора разпоредбите на чл.5, ал.1, т.4, чл.15, ал.1, т.3 и чл.17, ал.1, т.8 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Раднево, **като незаконосъобразни.**

ОСЪЖДА Общински съвет Раднево да заплати на Окръжна прокуратура Стара Загора сумата от 20.00 (двадесет) лева, представляваща направените по делото разноски.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред ВАС.

След влизане в сила решението да се обнародва по начина, по който е обнародвана Наредба за разкопаване на техническата инфраструктура на територията на община Чирпан.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: *м. Т. Димитров*

ЧЛЕНОВЕ: 1. *м. Д. Дранков*

2. *м. М. Русев*

Отрицателски № = 111/26.04.2018г. е прекратена заедно с настоящото решение.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА
Дата: *14.05.18* Подпис: *[Signature]*

Решението влиза в законна
сила на *05.05.2018*
Подпис: *[Signature]*



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№111

26.04.2018 год.

град Стара Загора

Старозагорският административен съд, в закрито съдебно заседание на двадесет и шести април две хиляди и осемнадесета година, в състав:

Председател: ГАЛИНА ДИНКОВА

**Членове: ДАРИНА ДРАГНЕВА
МИХАИЛ РУСЕВ**

като разгледа докладваното от съдия М. РУСЕВ административно дело №683 по описа за 2017 год., за да се произнесе, съобрази следното:

Производството е по чл.196 във връзка с чл.175, ал.1 от АПК за поправка на допуснатата очевидна фактическа грешка.

По делото е постановено решение, с което са отменени разпоредбите на чл.5, ал.1, т.4, чл.15, ал.1, т.3 и чл.17, ал.1, т.8 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Раднево.

Старозагорският административен съд, като извърши проверка на Решение №89/14.01.2016 год. по адм. дело №330/2015 год. по описа на Старозагорски административен съд по свой почин и установи допуснатата явна фактическа грешка, изразяваща се в писмена грешка в диспозитива на решението, в частта в която е указано след влизането в сила решението, също да се обнародва по реда, по който е приет оспореният нормативен акт.

След влизане в сила решението да се обнародва по начина, по който е обнародвана Наредба за разкопаване на техническата инфраструктура на територията на община Чирпан. Предмет на разглеждане са разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Раднево, като навсякъде в решението оспорените разпоредби правилно ска посочени, като такива от правилника. При така установеното, е безспорно, че се касае за допуснатата техническа грешка по смисъла на чл.175, ал.1 от АПК, която следва да бъде коригирана.

Предвид изложеното Старозагорски административен съд, на основание чл.175, ал. 2 от АПК

РЕШИ:

ДОПУСКА поправка на очевидна фактическа грешка в Решение №89 от 12.04.2018 год. по адм. дело №683/2017 год. по описа на Старозагорски административен съд, като в диспозитива на решението да се чете, както следва:

ВМЕСТО „След влизане в сила решението да се обнародва по начина, по който е обнародвана Наредба за разкопаване на техническата инфраструктура на територията на община Чирпан.”

да се чете

„След влизане в сила, решението да се обнародва по начина, по който е обнародван Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Раднево.”

Определението подлежи на обжалване пред ВАС в 7-дневен срок от съобщението до страните, че е обявено.

След влизане в сила на Определението, допуснатата поправка да се отбележи върху поправеното определение.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /м/ Т. Димков

ЧЛЕНОВЕ: 1. /м/ Д. Драснева

2. /м/ М. Русев

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 12.05.18 Подпис:



Определението влиза в законна сила на 10.05.2018

Подпис:

