РЕШЕНИЕ

№ 922

Силистра, ...29.07.2024г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд - Силистра - V-ти разширен състав, в съдебно заседание на десети юли две хиляди двадесет и четвърта година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЕЛЕНА ЧЕРНЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ВАЛЕРИ РАДАНОВ

МАРГАРИТА СЛАВОВА

При секретар РУМЯНА ПЕНЕВА и с участието на прокурора СТЕФКА ГАНЧЕВА като разгледа докладваното от съдия МАРГАРИТА СЛАВОВА административно дело № 20247210700154 / 2024 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **жалба** на Областния управител на област с административен център гр.Силистра, подадена в хипотезата на чл.185 ал.2 АПК, срещу Решение №252, взето по Протокол № 10/24.04.2024г. от заседание на Общински съвет Силистра, с което е прието повторно Решение № 222 от Протокол № 9/28.03.2024г., приемащо нов *Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация* - върнато за ново обсъждане от органа по чл.45 ал.4 ЗМСМА. С жалбата се поддържа материална незаконосъобразност на чл.20 от същия, поради твърдяно противоречие с разпоредбите на чл.24 и чл.48 - чл.50 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Оспорващият орган в процеса се представлява от старши експерт „Административен контрол“ в Областна администрация гр.Силистра, с юридическа правоспособност Емил Александров (л.131-132), който поддържа аргументите от жалбата, моли същата да бъде уважена, като претендира и присъждане на съдебни разноски, вкл. за процесуално представителство. Счита, че така формулирана разпоредбата е неясна, сочеща по-скоро за сформиране на постоянно действаща група (родееща се с отменените регламентации на „председателски съвети“ в местни нормативни актове от вида на процесния), защото не предвижда резултата от „запознаването“ с изчерпателно изброените,сезиращи Общинския съвет, документи.Поддържа, че възложеното „запознаване“, в семантичен смисъл -„решаване“ на жалби и сигнали от въпросната работна група е недопустимо, тъй като е налице

нормативна регламентация на тези въпроси и не може, с акт от ранга на оспорения, да се дерогират законови разпоредби, нормиращи релевантната компетентност. Ето защо твърди, че оспореният чл.20 от Правилника е в пряко противоречие с посочените разпоредби от по-висока степен (чл.24; чл.48 ал.1 и чл.49 от ЗМСМА), които посочват изчерпателно органите на общинските съвети и техните правомощия. В този контекст намира за недопустимо същите да бъдат допълвани (дописван законът) посредством административни нормативни актове от по-нисък ранг. В обобщение, оспорващият орган поддържа наличие на отменителното основание от чл. 146 т.4 АПК, приложим от препращането на чл.196 АПК, поради което настоява за отмяна на атакувания текст.

Ответникът - **Общински съвет гр.Силистра**, чрез представител по пълномощие адв.М.Чобанова от АК-Силистра, оспорва жалбата с аргументи, че текстът от релевирания Правилник е приет от компетентен орган; в изискуемата форма; при стриктно спазена процедура, съгласно чл.26-чл.28 от Закона за нормативните актове (ЗНА),във връзка с чл.80 АПК,като същият бил съответен на материалния закон и неговата цел, поради което счита, че жалбата е неоснователна. Поддържа, че общинският съвет, като орган на местното самоуправление, разполага с нормативно възложена му компетентност,вкл. по повдигнатия въпрос и с дискреционна власт, да определя самостоятелно своята вътрешна структура и организация на работа, проява на което бил именно оспореният текст на чл.20 от приетия нов Правилник за организация на дейността на Общински съвет Силистра. Ето защо настоява жалбата да бъде отхвърлена. Претендира присъждане на съдебни разноски.

Участващият в производството **прокурор** от **ОП гр.Силистра**, дава заключение за неоснователност на оспорването. Поддържа, че е спазена процедурата за приемане на административни нормативни актове от процесния вид, като няма съмнение и, че Правилникът е приет от компетентен орган. Счита, че не се установяват твърдените несъответствия с разпоредби от по-висок правен порядък, тъй като на създадената „работна група“ с текста на чл.20 от оспорения Правилник, не били възложени практически никакви правомощия. Ето защо предлага жалбата на Областния управител да бъде оставена без уважение.

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

Настоящият състав на Административен съд Силистра,съобразявайки аргументите от жалбата, извърши преценка на събраните доказателства и прие следното: Оспорването от областния управител на подзаконови нормативни актове, приемани от общинските съвети, при условията на чл.45 ал.11 ЗМСМА, е нормативно уредено в хипотезите на компетентността му по чл.45 ал.4 ЗМСМА - регламентиращ упражняването на контрол за законосъобразност на всички видове актове на общинските съвети,вкл. правомощие за мотивираното им връщане за ново обсъждане.Настоящото производство, образувано по допустимо сезиране, в срока от чл.45 ал.11 ЗМСМА и по реда на АПК,съгласно Тълкувателно решение №3/25.07.2023г. по т.д. № 5/2022г. на I и II колегии на ВАС, има за предмет подзаконовия нормативен акт, който е оспорен частично (чл.185 ал.2 АПК), относно разпоредбата на чл.20 от *Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация* - занапред само ПОДОСС. Изпълнена е

процедурата по чл.188,вр. с чл.181 ал.1 и ал.2 АПК, като изложеното в съвкупност сочи на процесуална допустимост на жалбата. Разгледана по същество същата е основателна.

Предметът на настоящия контрол за законосъобразност е детерминиран от жалбата на областния управител, интервенираща разпоредбата на чл. 20 от ПОДОСС и съсредоточен върху съответствието/несъответствието на същата с правни норми от по-висок ред, а именно - с чл.24-чл.25, както и с чл.49 ал.3 и чл.50 ЗМСМА.Оспореният текст гласи:*„За подпомагане на дейността на Председателя на Общинския съвет се сформира работна група от председателите на постоянните комисии, заместник-председателите на Общинския съвет и ръководителите на групите общински съветници, която ежемесечно се запознава с постъпилите докладни записки, жалби, сигнали и питания от граждани по обществено значими въпроси за общината."*

Възложеното задължение на сформираната работна група - „ежемесечно се запознава..." сочи на волята на ответния орган същата да е с характер на постоянно действаща структура на Общинския съвет Силистра. В горната разпоредба не е посочено (няма уточнение и в други норми на оспорения ПОДОСС) какво следва от „запознаването" на общинските съветници с ръководни функции (лимитативно изброени в чл.20 ПОДОСС) с визираните документи. Липсва и дефиниция на понятието „обществено значими въпроси на общината", което размива границата на сезиращите Общинския съвет материали, подлежащи на „запознаване" от членовете на учредената с оспорения текст работна група. Изложеното прави разпоредбата неясна и за да не бъде същата неприложима (т.нар. „удар във въздуха"), следва да се приеме твърдението от жалбата, че вложеният смисъл в „се запознава" е „разглежда/се произнася". При тези уточнения, извършвайки проверката от чл.168 ал.1 АПК, вр. с чл.196 АПК, настоящият състав намира следното:

От преписката се установява, че с решение на Общинския съвет гр. Силистра (№10/30.11.23г.) е била създадена временна комисия за изготвяне на проект за въпросния Правилник, която е заседавала през м.януари и м.февруари (л.39;л.18) и изготвила проекта, съобразявайки измененията в ЗМСМА с ДВ,бр.8/26.01.2024г. Същият е бил оповестен на официалната интернет страница на съвета на 22.02.2024г. (л.117), ведно с мотивите към него (л.118-л.119), като е бил предоставен 30-дневен срок за предложения и становища по проекта за ПОДОСС. Мотивите към същия, макар и пестеливо изложени, съдържат минимално необходимите реквизити от чл.28 ал.2 ЗНА, поради което правилно, по аргумент за противното от чл.28 ал.4 ЗНА, проектът на оспорения Правилник е бил разгледан в редовно заседание на Общинския съвет. В 30-дневния срок от чл.26 ал.4 ЗНА са постъпили три предложения (л.20-гръб-л.22) и видно от Протокол №4/25.03.24г. от заседание на временната комисия, същите са обсъдени и съобразени при изготвянето на Докладната записка от председателя на комисията за приемане на Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация.

Предложено е приемане на изцяло нов ПОДОСС, видно и от изричната разпоредба на §3 от ПЗР на същия проект (л.116),независимо,че процесната материя е уредена с предходен Правилник и, многобройни промени в нормения му състав не се установяват (при съпоставка на приложените Правилници - единият, приет с Решение № 879/27.09.18г. и процесният). По

хипотеза, отмяната на закон и замяната му с нов, който се отнася до същата материя,е допустима само ако промените са многобройни и важни (арг.чл.11 ал.1 ЗНА). Нормативното разрешение е с цел да се гарантира правната сигурност и стабилност на регулираните обществени отношения, уредени първично със закона. Въведеното правило с чл.11 ЗНА, обаче, е неотносимо към подзаконовите нормативни актове, какъвто е процесният. Стриктното тълкуване на нормата води до извод, че обсегът ѝ на действие не засяга административните нормативни актове. Приложното ѝ поле е ограничено само до „закона", като вид нормативен акт по смисъла на чл.3 ал.1 ЗНА. (Вж. Решение №5675/02.05.18г.,адм.д.№8057/17г. II О; Решение №5747/09.05.17г., 5-чл.с-в на ВАС).Следователно, няма пречка в закона, всеки новосформиран общински съвет, за времето на мандата, за който е избран, да приема Правилник (извън общата му компетентност по чл.21 ал.2 ЗМСМА), така както нормотворецът му е възложил правомощието с чл.21 ал.3 ЗМСМА. Съгласно чл.8 ЗНА, респ. чл.76 ал.3 АПК, общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. Следователно, относно компетентността на ответния орган да приеме Правилник от вида на процесния, отменяйки предходен такъв, няма колебания.

С Докладна записка вх. № 514/25.03.2024г. на председателя на временната комисия за изготвяне на проект за ПОДОСС, ответният орган е бил сезиран с предложение за решение, такъв да бъде приет в периметъра и със съдържанието на обсъдения проект. Докладната записка е била разгледана в Постоянните комисии на Общински съвет Силистра (л.23-л.38), които са формирали положително становище по приемането на предложения проект. На проведено заседание на съвета на 28.03.2024г., приемането на ПОДОСС е било включено под т.9 в дневния ред и видно от Протокол № 9/28.03.2024г. от редовно заседание на общинския съвет (чл.27 ал.2 ЗМСМА) е, че при гласуването, от общо 33 избрани общински съветници, са присъствали 29, от които 27 са гласували „за"; 0 „против" и 2 „въздържал се". Следователно Решение №222 по Протокол №9/ 28.03.2024г. от заседание на Общински съвет Силистра е валидно взето, с изискуемия кворум, съгласно чл.27 ал.3 ЗМСМА. Изслушан е бил доклада на председателя на временната комисия, изготвила проекта за ПОДОСС и обсъдила предложенията на гражданите (л.20-гръб-л.22), постъпили в срока от чл.26 ал.4 ЗНА; станали са разисквания, което сочи на липса на пороци в процеса на волеобразуване на издателя на оспорения административен нормативен акт.

Със Заповед № АК-02-3/09.04.2024г., Областният управител (л.9-гръб-л.10) мотивирано е върнал за ново обсъждане Решение № 222, взето по Протокол №9/28.03.24г. на Общинския съвет Силистра, в частта му на чл.20 ПОДОСС, при условията на чл.45 ал.4 ЗМСМА. Искането е разгледано в постоянните комисии (л.47-л.60), като преобладаващата част от тях са взели решение за прегласуване на върнатото решение. В Постоянната комисия по образование, култура, културно-историческо наследство, вероизповедание и именувания, наука и медийна политика, ръководена от Теменужка Богданова, която е председател и на временната комисия за изготвяне на проекта на въпросния Правилник, е било формирано отрицателно становище с предложение за изменение на текста на атакувания чл.20. Искането за преразглеждане на решението е включено като т.2 от дневния ред на редовно заседание на Общинския съвет, проведено законно на 24.04.2024г. (чл.27

ал.2 ЗМСМА). Председателите на петте ПК, формирали становище за прегласуването му, са го изразили, след което председателят на ПК „Образование, наука и култура“ е запознал общинските съветници със становището на комисията, като е мотивирал и предложения от същата нов текст на чл.20 ПОДОСС. След станали разисквания, предложението е било отхвърлено, а върнатото за преразглеждане Решение № 222 по Протокол №9/28.03.2024г. - потвърдено с Решение №252 от Протокол №10/ 24.04.2024г. на Общински съвет Силистра. Независимо,че съгласно регламентацията от чл.187 ал.1 АПК, нормативните актове могат да бъдат оспорвани безсрочно, видно от сайта на Общински съвет Силистра е, че повторно приетото решение е публикувано на 02.05.2024г., а по делото липсват данни да е съобщавано изрично на оспорващия орган. Постъпилата с вх.№629/15.05.24г. в деловодството на ответника жалба, депозирана в АС-Силистра по реда на чл.152 ал.2 АПК, на 17.05.2024г. с вх.№739, сочи на спазен срок от чл.149 ал.1 АПК.

При горните фактически установявания, настоящият съдебен състав прие от правна страна следното: Правилникът, по дефиниция (чл.7 ал.1 ЗНА), 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.Следователно,релевираният по делото,е подзаконов нормативен акт, издаден от орган на местното самоуправление, с вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на повтарящи се обществени отношения в параметрите на съответната община което сочи, че издаването му е подчинено на правилата на ЗНА, АПК и КРБ. Същият е приет по силата на законовата делегация от чл.21 ал.3 ЗМСМА и следователно,от компетентния за това орган. Спазена е изискуемата форма, както и процедурните правила при изготвянето на проекта и приемането на акт от вида на оспорения по делото.Както бе обсъдено по-горе, в изброените сегменти от чл.146 т.1-т.3 АПК, не се установяват нарушения.

Спорът е съсредоточен върху приложението на материалния закон и неговата цел. В чл.21 ал.1 ЗМСМА са изброени (неизчерпателно) основните правомощия на общинските съвети, като съгласно чл.21 ал.1 т.1 ЗМСМА, същите създават постоянни и временни комисии и избират техните членове, а според т.3 на с.чл., избират и освобождават председателя на общинския съвет. С чл.25 ЗМСМА са нормирани функциите на последния,вкл. да свиква на заседание общинските съветници (чл.23 ал.4 т.1 ЗМСМА); да ръководи подготовката на заседанията, както и самите заседания; да координира работата на постоянните комисии, като подпомага съветниците в тяхната дейност. Съгласно чл.33 ал.1 ЗМСМА всеки общински съветник има право да участва в състава на постоянни и временни комисии на съвета; да предлага включване в дневния ред на заседанията на общинския съвет, разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения; да участва в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета. Член 49 ал.1 ЗМСМА регламентира функциите (задачите) на постоянните и временни комисии - да проучват потребностите на населението и да правят предложения за решаване на проблемите; да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване, а чл.49 ал.3 ЗМСМА съдържа изрична регламентация, че гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет и, тази

нормативна уредба не може да бъде игнорирана посредством Правилник за дейността на общинския съвет, предвиждащ с въпросните становища и предложения, да се запознава сформирана работна група, извън регламентираните със ЗМСМА комисии и, с непосочени последици от това „запознаване". Нещо повече, чл.50 ЗМСМА изрично урежда, че по разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица.

При така очертаната нормативна рамка, регулираща правоотношенията, свързани с дейността на органите на местното самоуправление, се налага извод за противоречие със същата (посочените норми от ЗМСМА) на оспорения чл.20 ПОДОСС. Последният въвежда постоянно действаща, непредвидена в закона, колективна структура, състояща се от общински съветници с ръководни функции - председателите на постоянните комисии, заместник председателите на общинския съвет и ръководителите на групите общински съветници, наречена „работна група". Сформирането ѝ е посочено, че е с цел подпомагане дейността на председателя. В ЗМСМА обаче, са регламентирани правомощията (по дефиниция - единство от предоставени публични права и задължение за законосъобразното им упражняване) на председателя и на заместник председателите на общинския съвет, както и на комисиите към него. Съгласно чл.25 т.2 ЗМСМА именно председателят (а не „работна група") ръководи подготовката на заседанията на съвета, която иманентно включва и изготвянето на проект за дневен ред. Задължение на председателя е, а не на подпомагащи го структури, да координира работата на комисиите в общинския съвет,вкл. да им разпределя сезиралите Общинския съвет материали по предметен признак и да изисква формирано становище от съответната ресорна комисия. В този сегмент на дейността на съвета няма пространство за подпомагане на председателя, след като законът му е възложил изрично материалната компетентност.

С оспорения текст, на „работната група" са възложени функции по запознаване,т.е. разглеждане на постъпили сигнали, жалби, питания, предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината. Но ЗМСМА съдържа регламентация на взаимоотношенията между органа на местното самоуправление и гражданите и юридическите лица от съответната териториална общност, различна от оспорената. Същата се свежда до това, че въпросните сезиращи документи следва да бъдат разгледани в комисиите на съвета, като задължението за разрешаването на поставените въпроси, е единствено и само на общинския съвет. Ето защо е недопустимо това нормативно правомощие да бъде преотстъпвано на отделни общински съветници (пък били те и с ръководни функции) или групи от тях. В такъв смисъл е и съдебната практика. Вж.Решение № 754/24.01.23г., адм.д. №6272/22г.; Решение №660/20.01.23г., адм.д.№5358/22г. и други на III О на ВАС.

В обобщение, настоящият състав намира, че оспорената разпоредба на чл.20 от процесния Правилник, е материално незаконосъобразна, както основателно поддържа оспорващият орган. Тя е и несъответна на нормативната цел, защото целта на издаването на изцяло нов подзаконов нормативен акт (какъвто е процесният), не е заобикалянето на закона и на постановени съдебни решения, с въвеждането на същите разпоредби, които са били отменени от съда, но за нов период от време и при различна

редакция, но с вложен стария смисъл. Последното е довело до коментираната в началото неяснота на атакувания чл.20 от ПОДОСС. Целта на приемането на изцяло нов подзаконов нормативен акт, е уреждането на настъпила съществена промяна в обществените отношения, като това следва да бъде отразено в мотивите за издаването му, каквото в настоящия случай няма. (Вж.Решение №7276/03.07.23г.,адм.д.№746/2021г., II О на ВАС).

Следователно, в противоречие с принципа на чл.4 ал.1 КРБ, съответно на чл.5 ал.1 АПК и чл.15 ал.2 ЗНА,ответният общински съвет, с оспорената разпоредба, е учредил непредвидена в ЗМСМА, постоянно действаща структура, изземваща функции, възложени от закона или на всеки отделен общински съветник, или на комисиите, или на председателя на общинския съвет. С правилник от процесната категория не може да се дописва закона и да се предвиждат правомощия на административните органи и други формирования (създадени не „ad hoc“, а постоянно действащи), с каквито последните, по закон не разполагат. Ето защо е налице несъответствие с материалноправни разпоредби от по-висока степен, което сочи на основателност на жалбата на Областния управител.

Позоваването от процесуалния представител на ответния общински съвет на Решение №15716/20.12.2010г. по адм.д.№7098/2010г. на състав на IV отделение на ВАС, е без връзка с предмета на настоящото дело. Със същото е прието, че постоянните и временни комисии на общинския съвет, чиито функции и правомощия са посочени в чл.49 ал.1 ЗМСМА, всъщност са помощни органи, а не административни такива с властнически правомощия, което е извън обсега на повдигнатия спор. Евентуалното твърдение, че процесната „работна група“, съставена от общински съветници с ръководни функции, е помощен орган, без правомощия да решава поставени въпроси с изброените в чл.20 ПОДОСС сезиращи общинския съвет документи, не променя формирания извод за материална незаконосъобразност на оспорената разпоредба.

Обобщавайки изложеното, настоящият състав на АС-Силистра приема, че атакуваният чл.20 от ПОДОСС, се намира в нетърпимо противоречие с нормативни актове от по-висок ранг, както стана въпрос по-горе и, подлежи на отмяна. При този изход на процеса, в съответствие с чл.143 ал.1 АПК, на жалбоподателя се дължат направените и своевременно поискани разноски в размер на 30 лева, представляващи заплатена такса за публикация в „Държавен вестник“ на обявлението по чл.188 вр. с чл. 181 АПК (л.121), както и за процесуално представителство, съгласно чл.143 ал.1,вр. с ал.3 АПК. Юрисконсултското възнаграждение, следва да бъде определено според правилото от чл.37 от Закона за правната помощ, в размер на 150 лева, по аргумент от чл.24 на Наредба за заплащането на правната помощ (Обн.ДВ,бр.5/2006г.,посл.изм.ДВ,бр.74/2021г.). Същите (разноските) следва да бъдат възложени в тежест на юридическото лице, в чиято структура е издателят на акта, съгласно чл. 143 ал.4, вр. с §1 т.6 ДР АПК. Ответният общински съвет, обаче, няма самостоятелен бюджет и не е юридическо лице с право- способност да се разпорежда по имуществени претенции. Общината, съгласно чл.14 ЗМСМА, е юридическо лице, със самостоятелен бюджет, което налага, основателно претендираните разноски, да бъдат възложени в тежест на бюджета на Община гр.Силистра.

При осъществяване на дейността по чл.168, във връзка с чл.146 и чл.196 АПК, настоящият състав установи, че са налице отменителните

основания по отношение на оспорената разпоредба, по смисъла на чл.146 т.4 и т.5 АПК, воден от което и на основание чл.193 ал.1 пр.2 АПК, Административният съд гр.Силистра

РЕШИ:

ОТМЕНЯ разпоредбата на чл.20 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №222 по Протокол №9/28.03.2024г. от заседание на Общинския съвет гр.Силистра, прието повторно с Решение №252 от Протокол №10/24.04.2024г. по реда на чл. 45 ал.9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

ОСЪЖДА Община Силистра,с БУЛСТАТ:000565537 и административен адрес: гр.Силистра, ул."Симеон Велики" № 33, *да заплати* на Областна администрация Силистра,с ЕИК:118039613 и административен адрес: гр. Силистра, ул."Добруджа" № 27, *сумата от 180.00 (Сто и осемдесет) лева* - съдебни разноски.

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

В случай на неподаване на касационна жалба или протест, или ако те са отхвърлени от ВАС, съдебното решение следва да бъде обнародвано (оповестено) по реда на чл.194 АПК, т.е. по начина, по който е бил обнародван Правилникът за организацията и дейността на Общински съвет Силистра, за датата на което, следва да бъде уведомен Административен съд гр.Силистра.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: [redacted]

ЧЛЕНОВЕ: [redacted]

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СИЛИСТРА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Вярно с оригинала

Съд. деловодител: [redacted]

(М. Станева)

30.07.2024

3 бл. съобщ.

РЕШЕНИЕ

№ 5763

София, 03.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на четиринадесети май две хиляди двадесет и пета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТАНЯ КУЦАРОВА

ЧЛЕНОВЕ: ЮЛИЯН КИРОВ

МАРИЯНА ЛАЗАРОВА

при секретар Ирена Кръстева и с участието

на прокурора Красимира Филипова изслуша докладваното

от съдията Марияна Лазарова

по административно дело № 8371/2024 г.

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

Касаторът Общински съвет - гр. Силистра, представляван от Председателя Димитър Трендафилов, действащ чрез процесуалния си представител адв. М.Чобанова, обжалва Решение № 922/29.07.2024г., постановено по адм.д. № 20247 210700154/2024г. по описа на Административен съд - Силистра, с доводи , че обжалваното решение е неправилно - поради нарушение на материалния закон и необоснованост- касационно основание по чл.209,т.3 от АПК.

Твърди се, че неправилно съдът е счел, че са налице отменителните основания по чл.146, т.4 и т.5 от АПК във вр. с чл.196 от АПК. Касаторът не споделя изведените правни изводи за материална незаконосъобразност на оспорената разпоредба на чл.20 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - гр. Силистра. Според Общински съвет - гр. Силистра, неправилно съдът е възприел идеята на местния законодателен орган за формиране на така наречената „ работна група“, която „Ежемесечно се запознава с постъпилите докладни записки, жалби и сигнали и питания на гражданите по обществено значими въпроси на общината трябва да се тълкува като „разглежда и се произнася“. Изтъква , че в Глави Седма, Осма и Девета от правилника подробно е разписан реда за разглеждане на постъпилите предложения, проекти за решения, питания и сигнали и конкретните функции на постоянните комисии, председател и заместник- председатели на общинския съвет. Подчертава, че съгласно чл.46 от Правилника постоянните комисии разглеждат и се произнасят по постъпилите предложения за решения, жалби и питания на граждани с доклади, становища, предложения и препоръки.

В касационната жалба се посочва още, че като орган на местното самоуправление Общински съвет- Силистра разполага с материална компетентност, съгласно чл.21, ал.2 от ЗМСМА да приеме Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация т.е. приетият правилник урежда вътрешният ред на неговата дейност, а не е Правилник за прилагане на конкретен нормативен акт, в случая на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Изтъква се, че атакуваната разпоредба е продиктувана въз основа на дългогодишната практика и традиция в организацията на работа на Общински съвет - гр. Силистра, в качеството му на колективен административен орган, състоящ се от избраните общински съветници, които следва своевременно да бъдат информирани за всички постъпили в общинския съвет преписки. Позовава се на чл. 62 от приетия Правилник, съгласно която норма заседанието на общинския съвет се провежда всеки последен четвъртък на календарния месец. Сочи, че от началото на следващия месец в деловодството на Общинския съвет започват да постъпват новите предложения/ проекти за решения от кмета на общината, кметовете на кметства и от общинските съветници, които се подават най - късно до 10дни преди датата на следващото заседание на общинския съвет т.е. до изготвяне на проекта на дневен ред от Председателя на общинския съвет. Отбелязва, че тези предложения не се внасят за разглеждане, ако не са разгледани от постоянните комисии, съгласно чл.65, ал.2 от Правилника и че именно преди разпределението на постъпилите докладни записки, сигнали и питания за разглеждане от постоянните комисии, Председателят на Общински съвет - Силистра информира/ запознава ръководството на общинския съвет с всички постъпили административни преписки, които от своя страна следва да бъдат разгледани от действащите постоянни комисии в общинския съвет. Аргументира се, че идеята за сформиране на работната група е за постигане на по-добра и навременна информираност за всички постъпили докладни и питания, тъй като всяка постоянна комисия се запознава подробно само с разпределените към нея по компетентност докладни записки, но не и с всички постъпили такива .

Според касатора, видно от разписания текст на чл.20 от Правилника, работната група не разполага с компетенции да приема становища, предложения и т. н. и именно поради това не се конкурира с разписаните в ЗМСМА правомощия на другите помощни органи в Общинския съвет - постоянни комисии и председател, заместник председатели на общинския съвет, както и с подробно разписаните им правомощия в Глава Шеста на Правилника и следователно атакуваната разпоредба не противоречи на нормативен акт от по- висок ранг, а именно - на ЗМСМА.

Твърди се, че формирането на „работна група“ не може да се приеме за незаконосъобразно само защото не е предвидено в ЗМСМА, тъй като изрично в чл.21, ал.1, т.1 от ЗМСМА е дадено право на общинския съвет да създава временни и постоянни комисии и да избира техните членове, които по предназначението си имат функцията да го подпомаган в дейността му и нямат самостоятелни административни правомощия, а подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпросите, внесени за обсъждане и решаване, като в изпълнение на работата си изготвят доклади, становища, предложения, препоръки по разглежданите от тях въпроси. Сочи, че не така стои въпросът с формираната „работна група“, която също би могла да се приеме като помощна структура към нормативно установен орган - Общински съвет, но нейните единствени функции са да се запознае с постъпилите предложения за разглеждане от съвета, а не да ги „разглежда/се произнася“, както е възприел съда.

Общински съвет - Силистра счита, че неправилно оспорената разпоредба е разгледана самостоятелно, без да е направена връзка с останалите разпоредби в Правилника. Подчертава, че атакуваната разпоредба на чл. 20 от Правилника е логично продължение на текстовете на чл.17 и чл.19 от същия, в които подробно са разписани функциите на председателя и заместник председателите на общинския съвет, като в чл.19, т.4 от Правилника е предвидено : "участват н срещи и консултации с председателите на постоянните комисии и на групите общински съветници ...". Изтъква, че именно след чл. 19, т.4 от Правилника следва разпоредбата на чл. 20 от същия, която норма предвижда сформиране на работна група от председателите на постоянните комисии, заместник - председателите на общинския съвет и председателите на политическите групи на общинските съветници, която работна група се запознава с постъпилите за разглеждане докладни записки, жалби, сигнали и питания на граждани по обществено значими въпроси за общината. Намира, че единственият непреднамерен прочит на този текст води до извода за провеждане на среща на ръководните органи на общинския съвет, която има единствено информативен и съвещателен характер.

Общински съвет - гр. Силистра се позовава на Решение № 754/24.01.2023г. по адм.д. №6272/ 2022г. на Върховен административен съд, в което съдът е извел извод за липса на противоречие с разпоредбите на ЗМСМА на създаването на „председателски съвет", определен като помощна структура, чието създаване е в правомощията на общинския съвет, съгласно чл.21, ал.1,т.1 от ЗМСМА, тъй като въпросите, свързани с подготовката на заседанията на общинския съвет имат организационен характер и на тази помощна структура не са предоставени права да взема решения, както и други функции, принадлежащи на други органи, предвидено в нормативен акт от по-висока степен - ЗМСМА.

Касаторът счита, че необосновано съдът е посочил звеното по чл.29а от ЗМСМА, което подпомага Председателя на Общински съвет - гр. Силистра в неговата работа, тъй като естеството на „подпомагане" е различно, доколкото звеното извършва организационно- технически и административно обслужване на общинския съвет и е на пряко подчинение на Председателя, докато работната група е срещу между общински съветници, избрани на ръководни длъжности, които се запознават и съвещават по постъпили предложения и искания и деловодството на общинския съвет. Подчертава, че тази уредба на работната група е в унисон с разпоредбата на чл.6, §1 от Европейската харта за местното самоуправление, озаглавена „Съответствие на административните структури и средства на задачите на органите на местното самоуправление"- част от вътрешното право на страна по силата на чл5,ал.4 от конституцията на Република България, която предвижда, без да се изключва приложението на по-общи законови разпоредби, органите на местното самоуправление са могат сами да определят вътрешните административни структури, които смятат ада създават, за да могат да ги приспособят към своите специфични функции и да осигурят ефективно управление.

За касатора е необоснован изведеният от съда извод за противоречие на атакуваната разпоредба на чл. 20 от Правилника с целта на закона, обосновано като преднамерено заобикаляне на същия с въвеждане на разпоредби, които вече са били отменени от съда. Аргументира се, че противоречието с целта на закона винаги се свързва с упражняване на оперативната самостоятелност на административния орган. Подчертава, че при изготвяне на проекта на атакуваната разпоредба Общински съвет - Силистра се е съобразил с Решение № 32 от 20.04.2022г. по адм.д. № 203/201г. на Административен съд - Силистра, с което са отменени чл.20 и чл.21 от Правилника на Общински съвет - Силистра, приет с Решение № 879/27.09. 2018г., регламентиращ

създаване на помощен орган "председателски съвет" с определени функции. Счита, че в атакуваната разпоредба от правилника Общински съвет - Силистра се е съобразил както с целта на закона, така и с действащата съдебна практика на местно ниво и на ВАС.

Намира, че в подкрепа на твърденията му е и разпоредбата на чл.110, ал.1 от АПК в която организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на съответните административни органи, като с чл.110, ал.2 от АПК се предвижда, че за цялостната работа с предложенията и сигналите отговарят именно органите по чл.107,ал.1 от АПК, а самото организиране на работата може да бъде възложено на овластени от тях длъжностни лица.

С тези доводи Общински съвет - Силистра иска от касационната инстанция да постанови съдебен акт, с който да отмени Решение №922/29.07.2024г., постановено по адм.д № 154/ 2024г. по описа на Административен съд-Силистра като неправилно - поради нарушение на материалния закон и необоснованост на същото и да отхвърли изцяло жалбата, подадена от Областния управител на област с административен център Силистра, както и в полза на касатора да му бъдат присъдени сторените съдебни разноски .

Ответникът Областен управител на област с административен център - гр. Силистра не взема становище по жалбата.

Върховна касационна прокуратура, представлявана от прокурор К. Филипова, счита касационната жалба за неоснователна. Намира, че решаващият съд е направил обоснован извод за материална незаконосъобразност на оспорената разпоредба в резултат, на което правилно е отменил същата. Предлага на касационната инстанция да остави в сила решението на първоинстанционния съд като правилно поради липса на касационни основания за отмяна по чл.209 от АПК .

Настоящият касационен състав на Върховен административен съд, IIIотделение, като обсъди доводите на страните, прецени събраните доказателства в тяхната съвкупност, приема за установено от фактическа страна следното :

Предмет на обжалване е Решение № 922/29.07.2024г., постановено по адм.д. №154/2024г. по описа на Административен съд-Силистра, с което административният съд е отменил разпоредбата на чл. 20 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №222 по Протокол №9/28.03.2024г. от заседание на Общинския съвет гр. Силистра, прието повторно с Решение № 252 от Протокол № 10/ 24.04.2024г. по реда на чл. 45 ал.9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Съдът, въз основа на събраните в хода на съдебното производство доказателства е приел, че Правилникът по дефиниция /чл.7, ал.1 ЗНА/, 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 и следователно, оспореният в това съдебно производство Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Силистра е подзаконов нормативен акт, издаден от орган на местното самоуправление, с вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на повтарящи се обществени отношения в параметрите на съответната община което сочи, че издаването му е подчинено на правилата на ЗНА, АПК и КРБ. Счел е, че Правилникът е приет по силата на законовата делегация от чл.21 ал.3 от ЗМСМА и следователно,от компетентния за това орган, както и че спазена изискуемата форма и процедурните правила при изготвянето на проекта и приемането на акт от вида на оспорения по делото и в този

смисъл , че не се установяват нарушения по чл.146 т.1-т.3 от АПК, не се установяват нарушения.

Както правилно е посочил Административен съд - Силистра в обжалваното решение основния спор е съсредоточен върху приложението на материалния закон и неговата цел. Посочил е , че в чл.21 ал.1 ЗМСМА са изброени (неизчерпателно) основните правомощия на общинските съвети, като съгласно чл.21 ал.1 т.1 ЗМСМА, същите създават постоянни и временни комисии и избират техните членове, че според чл.21,т.3 от ЗМСМА., избират и освобождават председателя на общинския съвет, както и че в чл.25 от ЗМСМА са нормирани функциите на последния, включително да свиква на заседание общинските съветници /чл.23 ал.4 т.1 ЗМСМА/; да ръководи подготовката на заседанията, както и самите заседания; да координира работата на постоянните комисии, като подпомага съветниците в тяхната дейност. Съдът е изтъкнал, че съгласно чл.33, ал.1 ЗМСМА всеки общински съветник има право да участва в състава на постоянни и временни комисии на съвета; да предлага включване в дневния ред на заседанията на общинския съвет, разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения; да участва в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета, а член 49, ал.1 от ЗМСМА регламентира функциите (задачите) на постоянните и временни комисии - да проучват потребностите на населението и да правят предложения за решаване на проблемите; да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване. Акцентирал е, че чл.49 , ал.3 от ЗМСМА съдържа изрична регламентация, че гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет и, тази нормативна уредба не може да бъде игнорирана посредством Правилник за дейността на общинския съвет, предвиждащ с въпросните становища и предложения, да се запознава сформирана работна група, извън регламентираните със ЗМСМА комисии и, с непосочени последици от това „запознаване“. Първоинстационният съд е подчертал, че чл. 50 от ЗМСМА изрично урежда, че по разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица.

При така очертаната нормативна рамка, регулираща правоотношенията, свързани с дейността на органите на местното самоуправление, Административен съд - Силистра е направил извод за противоречие на посочените норми от ЗМСМА на оспорения чл.20 от ПОДОСС. Съдът се аргументирал, че оспорената норма - чл. 20 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Силистра се въвежда постоянно действаща, непредвидена в закона, колективна структура, състояща се от общински съветници с ръководни функции - председателите на постоянните комисии, заместник председателите на общинския съвет и ръководителите на групите общински съветници, наречена „работна група“,с цел подпомагане дейността на председателя. Съдът се е мотивирал, че в ЗМСМА обаче, са регламентирани правомощията (по дефиниция - единство от предоставени публични права и задължение за законосъобразното им упражняване) на председателя и на заместник председателите на общинския съвет, както и на комисиите към него както и че съгласно чл.25, т.2 от ЗМСМА именно председателят (а не „работна група“) ръководи подготовката на заседанията на съвета, която иманентно включва и изготвянето на проект за дневен ред. Подчертал е, че задължение на председателя на общинския съвет е, а не на подпомагащи го структури, да координира работата на комисиите в общинския съвет, включително да им разпределя сезиралите Общинския съвет материали по предметен признак и да изисква формирано становище от съответната ресорна комисия. Съдът е извел еднозначен извод, че в дейността на съвета няма

пространство за подпомагане на председателя на общинския съвет, след като законът му е възложил изрично материалната компетентност. Изтъкнал е, че с оспорения текст, на „работната група“ са възложени функции по запознаване, т.е. разглеждане на постъпили сигнали, жалби, питания, предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината, но че ЗМСМА съдържа регламентация на взаимоотношенията между органа на местното самоуправление и гражданите и юридическите лица от съответната териториална общност, различна от оспорената. Съдът е посочил, че е недопустимо това нормативно правомощие да бъде преотстъпвано на отделни общински съветници (пък били те и с ръководни функции) или групи от тях.

В обобщение, Административен съд - Силистра е намерил, че оспорената разпоредба на чл.20 от процесния Правилник, е материално незаконосъобразна, както основателно поддържа оспорващият орган, както и че оспорената норма е несъответна на нормативната цел, защото целта на издаването на изцяло нов подзаконов нормативен акт , какъвто е процесният, не е заобикалянето на закона и на постановени съдебни решения, с въвеждането на същите разпоредби, които са били отменени от съда, но за нов период от време и при различна редакция, но с вложен стария смисъл. Целта на приемането на изцяло нов подзаконов нормативен акт, е уреждането на настъпила съществена промяна в обществените отношения, като това следва да бъде отразено в мотивите за издаването му, каквото в настоящия случай няма.

Съдът се е мотивирал, че в противоречие с принципа на чл.4, ал.1 от КРБ, съответно на чл.5 ал.1 от АПК и чл.15, ал.2 от ЗНА,Общински съвет - Силистра, с оспорената разпоредба, е учредил непредвидена в ЗМСМА, постоянно действаща структура, изземваща функции, възложени от закона или на всеки отделен общински съветник, или на комисиите, или на председателя на общинския съвет. С правилник от процесната категория не може да се дописва закона и да се предвиждат правомощия на административните органи и други формирования ,създадени не „ad hoc“, а постоянно действащи, с каквито последните, по закон не разполагат, поради което е налице несъответствие с материално-правни разпоредби от по-висока степен, което сочи на основателност на жалбата на Областния управител.

Обобщавайки изложеното, съдът е приел, че атакуваният чл. 20 от ПОДОСС, се намира в нетърпимо противоречие с нормативни актове от по-висок ранг и е отменил разпоредбата на чл. 20 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Силистра, за неговите комисии и за взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №222 по Протокол №9/28.03.2024г. от заседание на Общински съвет - гр. Силистра.

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 срок, от надлежна страна и е процесуално допустима. Разгледана по същество, е неоснователна.

Обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно. При постановяването му не са допуснати твърдените нарушения, съставляващи касационни основания. Изводите на първоинстанционния съд се споделят от касационната инстанция, поради което и по аргумент от чл.221,ал.2 от АПК, не счита за необходимо да ги преповтаря .

Противно на изложеното в касационната жалба, че неправилно съдът е възприел идеята на местния законодателен орган за формиране на така наречената „работна група“, която ежемесечно се запознава с постъпилите докладни записки, жалби и сигнали и питания на граждани по обществено значими въпроси на общината, се тълкува като „разглежда и се произнася“, касационната инстанция намира, че с оглед начина на съдържащата се в атакуваната разпоредба формулировка правилно и обосновано административният съд е приел, че на работната група се възлагат правомощия, които правомощия по силата на закона са възложени или на отделен общински съветник, или на постоянните комисии към общинския съвет, или на председателя на общинския съвет. Както правилно е посочил съдът с правилник не може да се дописва закона и да се предвиждат правомощия на административни органи и други формирования, с каквито последните, по закон не разполагат. Обстоятелството, че като орган на местно самоуправление Общински съвет - гр.Силистра разполага с компетентност, съгласно чл.21, ал.3 от ЗМСМА, да приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействие с общинската администрация , не може и не следва да се тълкува,че при приемането на този правилник и при регламентиране на дейността си общинският съвет може да излиза извън определените му по силата на закона компетентност и да създава формирования, на които да възлага правомощия, които са от изключителна компетентност на други органи. С приет на основание чл.21, ал. 3 ЗМСМА правилник за организацията и дейността на общинските съвети, представляващ подзаконов административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК, вр. чл. 7, ал. 1 ЗНА, не може да се доразвива закона и да се създават допълнителни органи с нови или вече съществуващи правомощия. В конкретния случай, в противоречие със ЗМСМА, с обжалваната разпоредба - чл.20 от Правилника - е въведена фигурата на колективен орган, наречен „работна група“, със свои собствени правомощия, какъвто не е предвиден в разпоредба на нормативен акт от по-висока степен.

Основен принцип на публичното право е, че всеки орган, овластен да упражнява държавна власт, действа само в рамките на предоставените му правомощия и в рамките на законовата рамка и структура. Това, че въпросната разпоредба - чл.20 от Правилника - е продиктувана от дългогодишна практика и традиция в организацията на работата на Общински съвет - гр. Силистра категорично не прави тази норма материално законосъобразна.

Вярно е , че в чл.21,ал.1, т.1 от ЗМСМА е дадено право на общинския съвет да създава временни и постоянни комисии и да избира техните членове и че постоянните комисии по предназначение имат функцията да подпомагат дейността на общинския съвет при подготовката на решения по въпросите внесени за обсъждане и решаване. В случая с нормата на чл.20 от Правилника обаче се създава нова структура, на която структура наречена работна група в противоречие със законови разпоредби на ЗМСМА , се възлагат функции и правомощия, които принадлежат на други органи. Органите на местно самоуправление могат сами да определят вътрешните си административни структури и да ги приспособят към своите специфични функции, за да осигурят ефективно управление,съобразно чл.6,§ 1 от Европейската харта за местното самоуправление, но само когато тези административни структури са създадени в съответствие с приложимите законови разпоредби и им се възлагат правомощия и функции, за които отново по силата на закона е допустимо да бъдат възложени на такива вътрешни административни структури. В случая законът/ЗМСМА/ е определил правната рамка, в която общинският съвет може да уреди вътрешната си административна структура и в тази рамка не се включва създаването на работна група с такива правомощия, както това е сторено с оспорената норма .

Правилно и обосновано първоинстационният административен съд е приел, че оспорената норма е незаконосъобразна като несъответна на нормативната цел, защото целта на издаването на нов подзаконов акт не е заобикаляне на закона и на постановени съдебни решения посредством въвеждането на същите разпоредби, които са били отменени от съда, но за нов период от време и при различна редакция, но с вложен смисъл, какъвто е имала отменената от съда предишна норма.

По изложените съображения, решението на Административен съд - гр. Силистра е изцяло правилно и следва да бъде оставено в сила.

При този изход от правния спор на касатора не се следват разноски, поради което такива не се присъждат.

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

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 922/29.07.2024г., постановено по адм.д. №154/2024г. по описа на Административен съд-Силистра .

Решението е окончателно .

ПРЕДСЕДАТЕЛ: [redacted]

ЧЛЕНОВЕ:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СИЛИСТРА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Вярно с оригинала

Съд. деловодител; [redacted]

/ И. Старева