

# РЕШЕНИЕ

№ 49

Добрич, 09.02.2018 год.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд - Добрич, в открито съдебно заседание на шести февруари две хиляди и осемнадесета година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: КРАСИМИРА ИВАНОВА  
ЧЛЕНОВЕ: ТЕОДОРА МИЛЕВА  
СИЛВИЯ САНДЕВА

при секретаря ВЕСЕЛИНА САНДЕВА и с участието на прокурора МИЛЕНА ЛЮБЕНОВА изслуша докладваното от съдия Т. Милева административно дело №654/2017 год.

Производството е по чл. 185 - 196 от АПК.

Образувано е по протест, подаден от прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич – Милена Любенова срещу Правилника за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с решение на Общински съвет Шабла №3 по протокол №3 от 02.12.2015 г. в частта на чл.5, ал.1, т.4, т.10, т.11, т.12, т.13, т.14, т.17, т.18, т.20, т.21 и т.22, чл.5, ал.2, чл.15, ал.1, т.7 и чл.16, ал.1.

С протеста се настоява, че атакуваните текстове от Правилника са приети при недопустимо пренебрегване на рамката на чл.76, ал.3 от АПК и чл.8 от ЗНА. По отношение на чл.15, ал.1, т.7 от Правилника се твърди, че никъде в законодателството не се предвиждат функции на председателя на общинския съвет по отношение на общинския бюджет. Доколкото се твърди, че с разпоредбите на чл.5, ал.1, точки 4, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 20, 21 и 22 е предвидено различно мнозинство при вземане на посочените решения, то се сочи, че същите са в противоречие с разпоредбите на чл.27, ал.3, предл. първо от ЗМСМА, т.е. процедирането от общински съвет при определяне на мнозинството не съответства на закона. По отношение на разпоредбата на чл.5, ал.2 отново се сочи, че е прието различно мнозинство за вземане на решението от предвиденото в чл.21а, ал.4 от ЗМСМА. По отношение на разпоредбата на чл.16, ал.1 от Правилника е посочено, че също е незаконосъобразна, тъй като е приета, извън посочената в чл.26, ал.1 от ЗМСМА рамка. В тази връзка се излагат подробни съображения за

противоречието на обжалваните разпоредби със законови разпоредби от по-висок ранг. Предлага да бъдат отменени разпоредбите на чл.5, ал.1, т.4, т.10, т.11, т.12, т.13, т.14, т.17, т.18, т.20, т.21 и т.22, чл.5, ал.2, чл.15, ал.1, т.7 и чл.16, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация като незаконосъобразни. Претендира съдебно – деловодни разноски.

В съдебно заседание, протестиращият, редовно призован, се явява и поддържа протеста на изложените в него основания.

Ответникът – Общински съвет Шабла не изразява становище по протеста.

Съдът, като обсъди становищата на страните, доказателствата по делото поотделно и в тяхната съвкупност, и като направи проверка по реда на чл.168 във връзка с чл. 196 от АПК, приема за установено следното:

Протестът е процесуално допустим, като подаден в срок, срещу административен акт, който подлежи на съдебен контрол. Правилникът, предмет на оспорване, по дефиницията на чл. 75, ал. 1 от АПК, чл. 7, ал. 2 и чл. 8 от ЗНА, както и чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА съставлява подзаконов нормативен акт. Съобразно разпоредбите на чл. 185, ал. 1 и чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовият нормативен акт подлежи на безсрочно оспорване пред съда, като с оглед текста на чл. 186, ал. 2 от АПК това важи и за прокурора, който може да подаде протест срещу акта.

Разгледан по същество, протестът е частично основателен, като за да се произнесе, съдът направи своята преценка с оглед разпоредбата на чл. 196 във връзка с чл. 168 от АПК:

На първо място, съдът иска да посочи, че ответника в представената административна преписка е представел неактуален Правилник за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. След служебна проверка на сайта на община Шабла се установи, че там е публикуван актуалния Правилник, поради което и съдът служебно го прилага към делото.

Правилника за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е приет с решение на Общински съвет Шабла №3 по протокол №3 от 02.12.2015 г. /лист 20/. По делото са приложени доказателства, от които се установява, че е спазена процедурата по приемане на Правилника. Видно от същите доказателства, свикано е заседание на Общински съвет Шабла за обсъждане на проекта за Правилник, обсъден е същият на заседанието на съвета, на което от 11 общински съветници по списък (л. 23) са

присъствали 11, които с единодушие са приели новия Правилник за организация и дейността на Общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с Общинска администрация. Съобразно чл. 26 от Закона за нормативните актове, в актуалната му редакция към момента на вземане на Решението, с което е приет Правилника, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, като преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Същевременно с разпоредбата на чл. 28 от ЗНА, също в редакцията ѝ към 02.12.2015 г., е разписано, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган; като мотивите, съответно докладът следва да съдържат причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Предложението за отмяна на стария правилник и за приемането на нов такъв е внесено от Временната комисия за подготовка на Правилника за организация и дейността на Общински съвет Шабла и неговите комисии и взаимодействието му с Общинската администрация, която на 16.11.2015 г. е изразила своето становище по проекта за нов правилник.

Видно от приложената разпечатка на файловете, качени на интернет страницата на община Шабла, на 17.11.2015 г. са качени мотивите и проектът на Наредбата за обществено обсъждане, като с оглед на датата на заседанието на общинския съвет е спазен срокът по чл. 26, ал. 2 от ЗНА в актуалната му към датата на вземане на решението редакция.

В случая, въпреки че са спазени изискуемите по ЗНА срокове, то са налице съществени процесуални нарушения при приемане на част от оспорените текстове.

Разпоредбите на чл.5, ал.1, т.4, т.10, т.11, т.12, т.13, т.14, т.17, т.18, т.20, т.21 и т.22 от Правилника предвиждат решенията на общинския съвет по изброените в посочените точки въпроси да се вземат с мнозинство от 6 общински съветници /повече от половината от общия брой общински съветника/. Сочи се, че правилото при вземане на решения от общинския съвет е закрепено в чл.27, ал.2, предл. първо от ЗМСМА – решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Като има изключение, което е

закрепено в чл.27, ал.4 от ЗМСМА – като там е посочено, кои точно решения се вземат с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците и тази разпоредба не се разпростира извън посоченото. Поради което и се твърди, че общинския съвет е възприел различно мнозинство в сравнение със законодателя, т.е. процедурането от общинския съвет при определяне на мнозинството не съответства на закона.

Настоящият състав намира, че в тази си част протестът е основателен. Видно от разпоредбата на чл.27, ал.4 от ЗМСМА са посочени изрично кои решения се вземат от общинския съвет с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците – чл. 21, ал. 1, т. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 17, 20. Никой от оспорваните от прокуратурата текстове на Правилника, обаче не попада в тези хипотези, поради което и възприетото различно мнозинство от страна на Общински съвет Шабла при гласуване на процесните решения е в несъответствие със закона. Посочените по-горе решения следва да се вземат, съгл. разпоредбата на чл.27, ал.3 от ЗМСМА.

Съгласно чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 8 от ЗНА подзаконовите нормативни актове, приемани от общинските съвети, следва да се основават на нормативните актове от по-висока степен при уреждането на обществени отношения от местно значение. Следователно, те трябва да третират същите, само и единствено в рамките на допустимите граници, определени от по-висшия нормативен акт, като детайлизират неговото приложение.

Извън горното, настоящият състав следва да отбележи, че по останалите точки на чл.5, ал.1 от Правилника също не е определено правилно колко общински съветника следва да гласуват. Навсякъде в другите точки на алинея първа е посочено, че решенията се вземат с мнозинство от 6 общински съветника /повече от половината от общия брой общински съветници/. Видно от чл.4, ал.1 на Правилника, Общинският съвет се състои от 11 съветника. Половината на тези 11 съветника е 5,5, като това число не е цяло такова. След като половината от общинските съветници е нецялото число 5,5, то е необходим още един глас, т.е. се получава числото 6,5, което след закръглянето му се получава числото 7. Т.е. според настоящият състав е било необходимо, решенията в посочените точки в чл.4, ал.1 от Правилника да се вземат с 7 гласа „За“, а не с 6, както е прието от общинския съвет в гр. Шабла / в тази връзка адм. дело №179/2017 г. по описа на ДАС и адм.дело №7052/2017 г. по описа на ВАС/. Но доколкото в тази си част няма подаден протест, а съдът е обвързан с пределите на същия, то и настоящият състав не следва да се произнася по другите точки от ал.1 на чл.4 на Правилника.

Според разпоредбата на чл.5, ал.2 от Правилника „Общинският съвет може да избере обществен посредник с мнозинство от 6 общински

съветника. В протеста се сочи, че след съпоставка на подзаконовия акт с нормата на чл.21а, ал.4 от ЗМСМА, която гласи, че „Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство от 2/3 от общия брой на общинските съветници“, то се установява, че в правилника е прието различно мнозинство в сравнение с това посочено от законодателя, т.е. така процедураното от общинския съвет при определяне на мнозинството не съответства на закона. В тази си част протестът е също основателен. 2/3 от общия брой на общинските съветници /11 всичко/ са точно 8 общински съветници, а не както е посочено в разпоредбата на чл.5, ал.2 от Правилника - 6, поради което и в тази си част протестът следва да бъде уважен.

По протеста в частта на оспорването на чл.15, ал.1, т.7 от Правилника, настоящият състав намира следното: С посочения член е прието, че „Председателят на общинския съвет упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет“. Разпоредбите на ЗМСМА и Закона за публичните финанси недвусмислено сочат, че бюджетът е на общината, а не на общинския съвет, същият се приема от местния орган на власт, а изпълнението му се организира от кмета. Никъде в законодателството не се предвиждат функции на председателя на общинския съвет по отношение на общинския бюджет. Статутът на Председателя на ОБС е уреден в чл. 25 – чл. 26 от ЗМСМА. Същият се избира от ОБС и има следните правомощия - свиква съвета на заседание; ръководи подготовката на заседанията на съвета; ръководи заседанията на съвета; координира работата на постоянните комисии; подпомага съветниците в тяхната дейност; представлява съвета пред външни лица и организации. Компетентността на един орган винаги 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. Разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително поради изключителния им характер. С оглед на което и в тази си част, протестът се явява основателен и следва да бъде уважен.

По отношение на подадения протест срещу разпоредбата на чл.16, ал.1 от Правилника. Същата гласи: „Председателят на общинския съвет получава възнаграждение, което се определя от общинския съвет, а необходимите средства се осигуряват от общинския бюджет в рамките на бюджета, предвиден за общинския съвет.“. Твърди се, че посочената разпоредба е в противоречие с разпоредба от по-висок ранг, а именно разпоредбата на чл.26, ал.1, предл. последно от ЗМСМА. Съгласно чл.26, ал.1 от ЗМСМА, общинският съвет определя размера на възнаграждението на председателя на съвета в зависимост от определената продължителност на работното му време. Размерът на възнаграждението при намалено работно време се определя пропорционално на неговата продължителност,

определена от общинския съвет. Размерът на възнаграждението на председателя на общинския съвет не може да надвишава 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината.

От горното безспорно следва извода, че в условията на оперативна самостоятелност общинският съвет е компетентен да определи размера на възнаграждението на председателя. Размерът на възнаграждението следва да е в зависимост от определената продължителност на работното време и не следва да надвишава 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината.

Правилно е твърдението на оспорващия, че посочената по-горе законова регламентация се прилага такава, каквато е и без изключения и същата представлява рамка, която не може да се напусне от общинския съвет. Настоящият състав намира обаче, че обжалваната разпоредба от правилника не е в противоречие с разпоредбата на чл.26, ал.1 от ЗМСМА. Тя единствено посочва, че общинския съвет определя възнаграждението на председателя на общинския съвет. А то следва винаги да е съобразено с нормата на чл.26, ал.1 от ЗМСМА. Едва ако размерът на възнаграждението на председателя на общинския съвет е определен извън посочения в ЗМСМА от общинския съвет, то следва процесното решение да подлежи на оспорване. Поради което и настоящият състав намира, че така оспорената разпоредба не противоречи на нормативен акт от по-висок ранг, поради което и протеста в тази си част следва да бъде отхвърлен.

Предвид изхода на спора, стореното в тази насока изрично искане от протестиращия и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК ответникът по оспорването следва да възстанови на Окръжна прокуратура – Добрич направените съдебни разноси в размер на 20.00 лв. (двадесет лева), представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в „Държавен вестник“.

Мотивиран така и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Добрич, троен състав

## **Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** по протест, подаден от прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич – Милена Любенова, Правилника за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с решение на Общински съвет Шабла №3 по протокол №3 от 02.12.2015 г., в частта на чл.5, ал.1, т.4, т.10, т.11, т.12, т.13, т.14, т.17, т.18, т.20, т.21 и т.22, в частта на чл.5, ал.2 и в частта на чл.15, ал.1, т.7 .

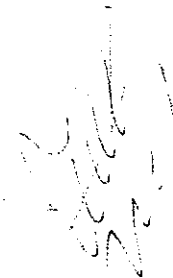
**ОТХВЪРЛЯ** подадения от прокурор в Окръжна прокуратура гр. Добрич – Милена Любенова протест против Правилника за организацията и дейността на общински съвет Шабла, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с решение на Общински съвет Шабла №3 по протокол №3 от 02.12.2015 г., в **частта на чл.16, ал.1.**

**ОСЪЖДА** Общински съвет Шабла да заплати на Окръжна прокуратура - Добрич направените по делото разноски в размер на 20.00 лв. (двадесет лева).

Решението може да се обжалва пред Върховния Административен съд с касационна жалба/протест в четиринадесетдневен срок, считано от съобщението за постановяването му и връчването на препис от съдебния акт на страните.

След влизането му в сила решението да се обнародва по реда на чл. 194 от АПК.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**



**ЧЛЕНОВЕ:1.**



**2.**



