

Решение!

РЕШЕНИЕ №66

гр.Силистра, 19.06.2018 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на двадесет и трети май през две хиляди и осемнадесета година, в състав: ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маргарита Славова

ЧЛЕНОВЕ: Павлина Георгиева

Валери Раданов

при секретаря Антония Стоянова, с участието на прокурор при ОП гр.Силистра Стефка Ганчева, като разгледа докладваното от съдия М.Славова адм.дело №58 по описа на съда за 2018 година, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по **протест** на прокурор от **Окръжна прокуратура** гр.Силистра, подаден по реда на чл.186 ал.2 АПК, срещу разпоредбите на чл.5 ал.1 т.23 и т.24; чл.17 ал.1 т.8 и чл.25 ал.1 т.5 и т.7 от Правилник за организацията на дейността на Общински съвет гр.Алфатар, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация /занапред само Правилника/, приет с Решение №4 по Протокол №2/29.11.2011г. от заседание на Общинския съвет гр.Алфатар, последно изменен с Решение №10 по Протокол №3/18.12.2015г., публикуван на официалния сайт на Община Алфатар. Релевираният нормативен акт, с оспорените текстове, предвижда компетентност на Общ.С-Алфатар за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинските съветници, на кмета на общината и кметовете на кметства, въпреки изричния регламент от чл.30 ал.4 и ал.6; чл.42 ал.3 и ал.4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/, възлагащ тази компетентност изключително на Общинската изборителна комисия с изчерпателно нормиран ред за нейното упражняване. Освен това, разпоредбата на действащия чл.17 ал.1 т.8 от оспорения Правилник, предвижда правомощие за председателя на Общ.С-Алфатар да контролира изразходването на средства от общинския бюджет, което съгласно Закона за публичните финанси, е възложено на кмета на общината и, според протестиращия прокурор, противоречи на разпоредби от по-висок нормативен ред. Ето защо вносителят на протеста твърди, че при приемане на горните текстове е нарушен материалния закон, тъй като същите се намират в нетърпимо несъответствие с разпоредбите на чл.30 ал.4 и ал.6 и чл.42 ал.3 и ал.4 ЗМСМА, както и с чл.21 ал.1 т.6, чл.25, чл.44 ал.1 т.5, чл.52 и др. ЗМСМА, вкл. и с чл.7 ал.5; чл.22 ал.3; чл.45 и сл.; чл.122 и сл.; чл.140 и др. от Закона за публичните финанси /ЗПФ/. В обобщение, оспорващият прокурор поддържа наличие на отменителните основания от чл.146 т.4 и т.5 АПК, приложим от препращането на чл.196 АПК. Поради това настоява за отмяна на оспорените нормативни текстове и присъждане на разноски.

Ответникът - **Общински съвет гр.Алфатар**, чрез неговия председател Елис Бюрхан Талят, не изразява становище по протеста.

Заинтересованата страна - **Община гр.Алфатар**, не се представлява в процеса и не депозира становище.

Участващият в производството **прокурор** от **ОП гр.Силистра**, съгласно чл.192 АПК, е и подател на протеста, като поддържа неговата основателност изцяло.

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

Настоящият състав на Административен съд гр.Силистра, съобразявайки аргументите от протеста, извърши преценка на събраните доказателства и прие следното: Оспорването от прокурора на нормативни административни актове е изрично нормирано с чл.186 ал.2 АПК, независимо от общите му правомощия от чл.16 АПК, а с чл.

187 ал.1 АПК- правото на обжалване на тази категория актове,е обявено за безсрочно което в съвкупност сочи на процесуална допустимост на сезирането.

Предмет на съдебния контрол са разпоредбите на чл.5 ал.1 т.23 и т.24; чл.17 ал.1 т.8 и чл.25 ал.1 т.5 и т.7 от Правилник за организацията на дейността на Общински съвет гр.Алфатар,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №4 по Протокол №2/29.11.2011г. от заседание на Общинския съвет гр.Алфатар,последно изменен с Решение №10 по Протокол №3/18.12.15г. В хипотезата на чл.185 ал.2 АПК, прокурорът е атакувал отделни разпоредби от Правилника,като предметът на съдебния контрол е детерминиран от протеста и засяга законсьобразността на посочените по-горе текстове от него.

Правилникът,по дефиниция /арг.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, релевирианият по делото, е подзаконов нормативен акт /Вж.Определение №17316/20.12.13г. по адм.д.№15 756/13г. на ВАС, Ю и мн.др./,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 законната делегация от чл.21 ал.3 ЗМСМА и следователно,от компетентния за това орган.

От представената административна преписка се установява,че с Решение №2 по Протокол №1/10.11.11г. от заседание на Общ.С-Алфатар е сформирана временна комисия,с конкретно избран персонален състав, за преработване на действащия Правилник за организацията и дейността на Общинския съвет гр.Алфатар,която е представила за обсъждане приложения на л.18-л.29 от делото „работен вариант за обсъждане“ на Правилника, без посочена дата, но предвиждащ пълна отмяна на действалия преди него Правилник по чл.21 ал.3 ЗМСМА.На 29.11.2011г. е проведено редовно заседание на Общинския съвет Алфатар,на което са присъствали всичките 11 избрани общински съветници,а точка първа от Дневния му ред е била „Приемане на Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Алфатар,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация“ /Вж.Протокол №2/29.11.11г. на л.32-л.37/ Обсъждането е протекло едновременно с точка 2 от Дневния ред:“Конституиране на Постоянните комисии на Общински съвет - Алфатар“,като са преобладавали разискванията относно възнагражденията на общинските съветници за участия в работата на ПК и в заседания на Общ.С. След проведено гласуване, с 11 гласа „за“ /абсолютно мнозинство/ проектът за Правилника е приет с Решение №4 /л.34/.

Към коментирания по-горе „работен вариант“ липсват каквито и да е мотиви за неговото изработване /не само дата на предлагането му в завършен вид/, съответно липсва доклад с минимално необходимото съдържание съгласно чл.28 ал.2 ЗНА, в приложимата му редакция към ДВ,бр.46/2007г. Не е спазено и изискването на чл.26 ал.2 ЗНА /нов-ДВ,бр.46/07г./ - преди внасянето на проект за нормативен акт за приемането му от компетентния орган, съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на съответната институция /в случая на Община гр.Алфатар/ заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. След двукратно давани указания на ответния по делото орган, не са представени доказателства за публикуване на „работния вариант“ на сайта на Общината, а още по-малко за постъпили и обсъдени становища по него от заинтересовани лица. Нещо повече, временната комисия е

сформирана на 10.11.2011г., а Поканата за свикване на заседанието на 29.11.11г. съгласно чл.66 ал.2 от същия Правилник /вкл. и действалия преди него/, е била оповестена най-малко три дни преди заседанието. /Вж.чл.66 [...] (2) "Най-малко 3 дни преди заседанието председателят на общинския съвет информира обществеността за предстоящото заседание, като обявява дневния ред, датата, часа и мястото на провеждане на заседанието на предварително определените за това места в общината, чрез местните печатни и електронни медии и/или на официалната Интернет страница на общината."/.

Според чл.69 ал.1 от с.пр., поканите до общинските съветници се връчват от звеното по чл.29а ал.2 ЗМСМА най-късно 7 дни преди провеждане на самото заседание. Следователно, дори и в деня на избиране на временната комисия за изработване на проект за процесния правилник на Общинския съвет Алфатар, да е изработен „работния вариант“, което обективно е невъзможно предвид и следобедния час на заседанието от 10.11.11г., до подготвянето на дневния ред за 29.11.11г. и връчването на поканите за участие на общинските съветници /7 дни преди заседанието/, са изминали 12 дни /а не най-малко 14-дневния срок от чл.26 ал.2 ЗНА/, което с категоричност сочи на пълното пренебрегване на задължителната регулация от чл.26-чл.28 ЗНА за изготвяне и приемане на нормативен акт от процесния вид. Непредставянето на доказателства за публикуването му на интернет страницата на Общината /поддържа се един сайт за Община Алфатар и Общински съвет Алфатар- <http://alfatar.egov.bg/ALFATAR/>/, не означава нищо друго освен това, че такова не е извършено и проектът за Правилник за организацията и дейността на Общинския съвет гр.Алфатар, не е бил подложен на обсъждане, вкл. и от комисиите му, каквито е ясно, че не са били все още сформирани към релевиращия период.

Изискването на чл.26 ал.2 ЗНА е императивно и с него се цели осъществяване на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност от ал.1 на чл.26 ЗНА, респ. на принципите за достъпност и публичност на административните актове от чл.12 ал.1 АПК. Всичко изложено по-горе представлява съществено нарушение на процесуалните правила и е самостоятелно основание за отмяна на протестираните текстове. Нещо повече, то представлява пълно игнориране на нормативната регулация за изработване на нормативни актове от Глава трета на ЗНА, приложим от препращането на чл.80 АПК.

Настоящият състав на АС гр.Силистра, освен това намира, че конкретно оспорените разпоредби на процесния Правилник са и материално незаконосъобразни, както основателно поддържа вносителят на протеста. С чл.5 ал.1 т.23 и т.24 от последния са регламентирани правомощия на Общинския съвет гр.Алфатар за предсрочно прекратяване на пълномощията на общински съветници, на кмета на общината и на кметове на кметства при трайна невъзможност или при системно неизпълнение на задълженията, в какъвто контекст е и разпоредбата на чл.25 ал.1 т.5, предвиждаща основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на общински съветник-„трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията“, каквото няма нормирано със ЗМСМА. Хипотезите за прекратяване на пълномощията на общинските съветници са изчерпателно изброени в чл.30 ал.4 ЗМСМА и измежду тях не се среща такава от вида на оспорените. Съгласно ал.6 на чл.30 ЗМСМА компетентността за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник е изключителна, нормативно предоставена на Общинската избирателна комисия и няма правен способ за нейното преодоляване. Със същите разпоредби е нормиран и редът за упражняване на специалната компетентност и място в него не се намира за Общинския съвет гр.Алфатар. Аналогично е законовото разрешение и относно предсрочното прекратяване на пълномо-

цията на кметовете, съгласно чл.42 ал.1, ал.3 и ал.4 ЗМСМА. В същия ракурс след да бъде преценена и оспорената разпоредба на чл.25 ал.1 т.7 от Правилника, предвиждаща друго материалноправно основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на общински съветник - „при извършване на административно-териториални промени, водещи до промяна на местожителството.“ Същата противоречи на чл.30 ал.1 т.7 ЗМСМА, сочеща като основание административно-териториалните промени да са довели до промяна на постоянния му адрес извън територията на общината. В действащото позитивно право не се намира дефиниция на понятието „местожителство“, с каквото нормотворецът не борава от приемането на Закона за гражданската регистрация /Обн.ДВ,бр.67 /27.07.99г., посл. доп.,ДВ,бр.47/5.06.18г./ Такава няма и в процесния Правилник, а със Закона за гражданската регистрация са нормирани понятията „настоящ“ и „постоянен“ адрес /не местожителство/ както основателно възразява протестиращият прокурор.

Следователно, оспорените разпоредби на чл.5 ал.1 т.23 и т.24 и чл.25 ал.1 т.5 и т.7, пряко противоречат на чл.30 ал.4 ЗМСМА, както и на чл.30 ал.6 ЗМСМА относно компетентността и реда за упражняването ѝ, а чл.25 ал.1 т.7 от Правилника е в несъответствие и със ЗГрР - все нормативни актове от по-висок ранг.

Преценена в ракурса на чл.15 ал.2 ЗНА, в нетърпимо противоречие с нормативни актове от по-висока степен е и атакуваната разпоредба на чл.17 ал.1 т.8 от Правилника, даваща правомощие на председателя на Общинския съвет Алфатар да упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет. Тази материя е регулирана със ЗМСМА и Закона за публичните финанси /ЗПФ/. Съобразно тези закони общинският съвет не разполага със самостоятелен бюджет, а средствата, необходими за издръжката му, се включват, представляват част от общинския бюджет. Съгласно чл.21 ал.1 т.6 ЗМСМА, общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му. Следователно, приемането и контрола върху бюджета на общината, от който се издържа и общинският съвет, се осъществява от самия него, като колегиален орган на местното самоуправление, а не от неговия председател, чиито правомощия са ограничени и лимитативно изброени в чл.25 ЗМСМА, като законодателят не е предвидил възможност за тяхното разширяване посредством подзаконовни нормативни актове. От разпоредбите на чл.44 ал.1 т.5 ЗМСМА и на чл.7 ал.5, чл.22 ал.3, чл.45 и сл., чл.122 и сл. и чл.140 ЗПФ следва извод, че разпоредител с общинския бюджет е кметът на общината. Нему е възложена отговорността за управлението, в интерес на териториалната общност, на постъпващите кредити от републиканския бюджет и на генерираните средства от собствени приходи на общината. Следователно, в противоречие с принципа от чл.4 ал.1 от Конституцията на Република България, съответно от чл.5 ал.1 АПК и чл.15 ал.2 ЗНА, ответният общински съвет, с оспорените разпоредби от релевиращия Правилник, е разширил недопустимо правомощията както на колективния орган, така и на неговия председател. Първите, свързани с предсрочно прекратяване на пълномощията на общинските съветници и кметовете, а вторите - с контрола по изпълнението на една част от общинския бюджет. С правилник от процесната категория не може да се доразвива /дописва/ закона и да се предвиждат правомощия на административните органи, с каквито последните по закон не разполагат. Разширяването на нормативно предоставената им компетентност, при липса на законова делегация за това, е извършено в нарушение на материалноправни разпоредби от по-висок порядък, което сочи на основателност на протеста на прокурора.

Обобщавайки изложеното, настоящият състав на АС гр.Силистра приема, че оспорените разпоредби от Правилника за организацията и дейността на общински съвет гр.Алфатар, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, са приети при тежко нарушение на административнопроизводствените правила, вкл. при неспазване на законоустановената форма /липса на мотиви, съответно доклад по чл.26-чл.28 ЗНА/ и при пълно игнориране на нормативния ред за това - липса на публикуван проект на нормативния акт за обсъждането му, най-малко 14 дни преди приемането му от компетентния орган.Същите разпоредби се намират и в нетърпимо противоречие с нормативни актове от по-висок ранг, както стана въпрос по-горе и, подлежат на отмяна.При този изход на процеса, в съответствие с чл.143 ал.1 АПК, на оспорващата страна се дължат направените и своевременно поискани разноси в размер на 20 лв.,представляващи заплатена такса за публикация в Държавен вестник на обявлението по чл.188,във вр. с чл.181 АПК,удостоверени с документа на л.10 от делото.

Ответният общински съвет е орган на местното самоуправление в общината,според чл.138 КРБ,а според следващия чл.139 КРБ - орган на изпълнителната власт в общината е кметът.Разпоредбата на чл.141 ал.1 КРБ гласи,че общината има самостоятелен бюджет,какъвто съгласно действащото право,общинският съвет няма. В такъв смисъл са текстовете на чл.15 ал.1 и чл.29а ал.1 ЗМСМА,сочеши,че общинският съвет не е юридическо лице,няма самостоятелен бюджет,своя администрация и самостоятелен щат, за разлика от общината, която, съгласно чл.14 ЗМСМА, е юридическо лице, със самостоятелен бюджет. Всичко това налага,основателно претендираните разноси, да бъдат възложени в тежест на бюджета на Община гр.Алфатар.При осъществяване на дейността по чл.168,във връзка с чл.146 АПК, настоящият състав установи, че са налице отменителните основания по отношение на оспорените разпоредби,по смисъла на чл.146 т.3, 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 разпоредбите на *чл.5 ал.1 т.23 и т.24; чл.17 ал.1 т.8 и чл.25 ал.1 т.5 и т.7* от Правилник за организацията на дейността на общински съвет гр.Алфатар,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №4 по Протокол №2/29.11.2011г. от заседание на Общинския съвет Алфатар,последно изменен с Решение №10 по Протокол №3/18.12.2015г. от заседание на Общинския съвет гр.Алфатар.

ОСЪЖДА Община гр.Алфатар, с административен адрес:гр.Алфатар,ул.“Йордан Петров“ 6, да заплати на Окръжна прокуратура Силистра,с административен адрес: гр.Силистра,ул.Илия Блъсков“ №7, сумата от 20.00 /Двадесет/ лева, представляваща съдебни разноси.

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 гр.Алфатар, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, за датата на което, следва да бъде уведомен Административен съд гр.Силистра.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/

ЧЛЕНОВЕ:1. /п/

2. /п/