

Р Е Ш Е Н И Е № 79
гр.Кюстендил, 10.04.2018год.
В ИМЕТО НА НАРОДА



Кюстендилският административен съд в открито съдебно заседание на четиринадесети март през две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИНА СТОЙЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: ИВАН ДЕМИРЕВСКИ

НИКОЛЕТА КАРАМФИЛОВА

при секретаря Лидия Стоилова и с участието на прокурора Йордан Георгиев, като разгледа докладваното от съдия Стойчева адм. дело №45 по описа за 2018год., за да се произнесе, взе предвид:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от АПК и е образувано по протест на Марияна Сиракова – прокурор в Окръжна прокуратура – Кюстендил, срещу разпоредбите на чл.12; чл.13, ал.1,т.4/1/ и чл.17, ал.2 от Правилник за организацията и дейността на общински съвет и отношенията му с общинската администрация – Сапарева баня, приет с решение №13 от 21.12.2007г. на Общински съвет – Сапарева баня, изм. с решение №32 от 27.01.2012г. и с решение №2 от 28.01.2014г., двете на Общински съвет – Сапарева баня. Оспорващият прокурор поддържа, че оспорените нормативни разпоредби са приети в несъответствие с рамката на чл.76, ал.3 от АПК и чл.8 от ЗНА и че противоречат на материалноправни норми на ЗМСМА. Прави се искане за отмяна на оспорените разпоредби. Претендират се сторените разноски за обявяване на оспорването в „Държавен вестник“.

Ответникът – Общински съвет Сапарева баня, не изразява становище по протеста.

В съдебното производство, представителят на Окръжна прокуратура - Кюстендил изразява становище за поддържане на подадения протест, като счита, че оспорените норми на Правилника противоречат на разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

В изпълнение на задължението по чл.188 от АПК съдът е съобщил оспорването по реда на чл.181, ал.1 и ал.2 от АПК чрез обявление, обнародовано в ДВ бр.15/16.02.2018г., като копие от обявленето е поставил на определеното за това място в съда и го е публикувал в Интернет страницата на ВАС. По делото няма присъединили се или встъпили лица съгласно чл.189, ал.2 от АПК.

Съдът, като извърши преценка на доказателствата по делото, както и на доводите и възраженията на страните, приема за установено следното:

Предмет на оспорване са разпоредбите на чл.12; чл.13, ал.1,т.4/1/ и чл.17, ал.2 от Правилник за организацията и дейността на общински съвет и отношенията му с общинската администрация – Сапарева баня /наричан в настоящото изложение Правилника/.

Оспорените разпоредби имат следното съдържание:

Чл.12: Председателят на ОбС получава възнаграждение в размер, определен от Общинския съвет.

Чл.13, ал.1: Председателят на Общинския съвет може да бъде предсрочно освободен: т.4/1/ По искане най-малко на (2/3) две трети от всички общински съветници, когато са налице обективна невъзможност за изпълнение на задълженията му в непрекъснат период от 3 месеца или при системно нарушаване на закона или този правилник.

Чл. 17, ал.2: В работата си постоянните комисии могат да привличат външни лица като експерти и консултанти.

Правилникът е приет с Решение №13 по Протокол №3 от 21.12.2007г. на Общински съвет – Сапарева баня. Видно от писмо рег. №П-2230-2/23.01.2018г. на председателя на ОБС – Сапарева баня, липсват доказателства за публикуване на проекта на Правилника, ведно с мотивите на вносителя, както и на приетия Правилник, поради това, че актуалният сайт на общината към момента на приемане на Правилника е закрит.

С Решение №32 по Протокол № 3 от 27.01.2012г. на Общински съвет – Сапарева баня е прието изменение и допълнение на Правилника , включително в частта на чл.13, ал.1, като т.3 става т.4. По делото не са представени доказателства за публикуване на проекта за изменение на Правилника, ведно с мотивите на вносителя, както и на приетото изменение на Правилника по реда на чл. 26, ал.2 от ЗНА и на чл.78, ал.3 от АПК.

С докладна записка рег. №Д-11/08.02.2012г. на кмета на Община Сапарева баня е предложен проект за изменение на Правилника в частта по чл.16, който е публикуван, ведно с мотивите на вносителя, на интернет страницата на Община Сапарева баня на 08.02.2012г. По делото няма доказателства за приемане на решение от ОбС-Сапарева баня по проекта на изменение на Правилника.

Изложените фактически обстоятелства се установяват от приетите по делото писмени доказателствени средства и не се оспорват от страните.

Съдът, преценявайки допустимостта на оспорването при усл. на чл.186, ал.2 от АПК, счита протеста за процесуално допустим. Правилникът е подзаконов нормативен акт, който съдържа административноправни норми, относими за неопределен и неограничен брой адресати с многократно правно действие съгласно легалната дефиниция на чл.75, ал.1 от АПК. Изложените характеристики определят Правилника като нормативен административен акт, а прокурорът може да подаде протест срещу него, resp. срещу отделни негови разпоредби /арг. чл.186, ал.2 вр. с чл.185, ал.2 от АПК/.

Съдът в посочения състав притежава териториална и материална компетентност за постановяване на валиден съдебен акт по реда на чл.191, ал.2 във вр. с чл.133, ал.1 от АПК.

Разгледано по същество, оспорването с протеста на прокурора е основателно поради следните съображения:

Съгласно препращането от чл.196 от АПК, на основание чл.168, ал.1 от АПК съдът извършва служебна проверка за законосъобразност на оспорените текстове от Правилника на основанията по чл.146 от АПК. Изводите от горната проверка, проведена въз основа на събраните по делото доказателства, са за незаконосъобразност на оспорените разпоредби поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, а за разпоредбата на чл.13, ал.1,т.4/1/- и поради противоречие с правни норми на ЗМСМА.

Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, чл.7, ал.1 от ЗНА и чл.21, ал.3 от ЗМСМА, общинските съвети като местни органи на държавата власт, имат компетентност да приемат правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, който е нормативен акт. Горното сочи на наличие на материална и териториална компетентност на Общински съвет – Сапарева баня като издател на нормативния акт.

Спазена е формата на оспорените текстове от Правилника - мястото и номерацията им съответстват на предвидения строеж на нормативните актове по чл.26-чл.29 и чл.31 от Указ №883/24.04.1974г. за прилагане на ЗНА във вр. с §7 от ПЗР на



ЗНА. Обжалваните разпоредби са приети с решение на Общинския съвет, с което се приема проекта на Правилника, поради което съответства на предвидената в чл.21, ал.3 от ЗМСМА, форма.

Съдът констатира съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Въпреки указанията за установяване изпълнението на процедурата по чл.26, ал.2 от ЗНА, ответната страна Общински съвет – Сапарева баня не е представила доказателства за публикуване на проекта на оспорения нормативен акт на интернет страницата на ОбС заедно с мотивите на вносителя. Видно от писмо рег. №П-2230-2/23.01.2018г. на председателя на ОбС – Сапарева баня, липсват доказателства за публикуване на проекта на Правилника, ведно с мотивите на вносителя, както и на приемия Правилник, поради това, че актуалният сайт на общината към момента на приемане на Правилника е закрит. Оспорените разпоредби на Правилника, както и същият в неговата цялост, са приети без предварително публикуване на изготвения проект. Съгласно чл.26, ал.1 от ЗНА /ред. ДВ бр.46/2007г./, преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, създателят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада и дава на заинтересованите лица най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Спазването на визиралото правило съставлява гаранция за това, че проекта е изработен при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, закрепени в чл.26, ал.1 от ЗНА. Същото е създадено за осигуряване на правната възможност на заинтересованите лица да изразят становища и да отправят предложения по проекта на акта. Съгласно чл.77 от АПК, нормативният административен акт се приема от компетентния орган след обсъждане на проекта заедно с представените становища, предложения и възражения, а съгласно чл.78, ал.3 от АПК нормативните административни актове на общинските съвети се разгласяват чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин. Доказателства за изпълнение на задължението по чл.78, ал.3 от АПК не са представени от ответника. Процедурата по съобщаване на проекта за нормативен акт и по разгласяване на приемия нормативен акт, е разписана императивно в защита на публичния интерес и нарушението на същата съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила по смисъла на чл.146, т. 3 от АПК, респ. основание за незаконосъобразност и отмяна на обжалваните норми на подзаконовия административен акт.

Проверката за материалноправна законосъобразност на оспорените разпоредби сочи на следното:

Предмет на протеста е нормата на чл.12 от Правилника, съгласно която председателят на ОбС получава възнаграждение в размер, определен от Общинския съвет. Релевираните от прокурора доводи са за противоречие с разпоредба от по-висок ранг, а именно с чл.26, ал.1, предл. последно от ЗМСМА. Същата предвижда, че общинският съвет определя размера на възнаграждението на председателя на съвета в зависимост от определената продължителност на работното му време, като размерът на възнаграждението не може да надвишава 90 на сто от възнаграждението на кмета на общината. От горното следва, че в условията на оперативна самостоятелност общинският съвет е компетентен да определи размера на възнаграждението на председателя, но при спазване на законовата рамка. Сравнителното тълкуване на законовата норма и на оспорената норма на Правилника, сочи на изводи за съответствие между двете нормативни разпоредби, т.е. за отсъствие на противоречие в смисъла поддържан от прокурора. В случая е прието, че председателят на общинския съвет получава възнаграждение и че размера на същото се определя от общинския съвет. Възпроизведена е законовата норма в частта относно делегираната

компетентност на общинския съвет. Липсва формирана воля за определяне на размер на възнаграждението, който да надвишава ограничението в чл.26, ал.1, предл. последно от ЗМСМА, поради което оспорената разпоредба на Правилника не противоречи на нормативен акт от по-висок ранг и протеста в тази част е неоснователен.

Предмет на протеста е нормата на чл.13, ал.1,т.4/1/от Правилника, съгласно която председателят на Общинския съвет може да бъде предсрочно освободен по искане най-малко на (2/3) две трети от всички общински съветници, когато са налице обективна невъзможност за изпълнение на задълженията му в непрекъснат период от 3 месеца или при системно нарушаване на закона или този правилник. Оспорващият прокурор сочи противоречие с разпоредбата на чл. 24, ал.3 от ЗМСМА, с която са предвидени следните основания за предсрочно прекратяване правомощията на председателя на общински съвет: подаване на оставка; трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията като председател за повече от три месеца с решение на общинския съвет, взето по реда на ал.1; влизане в сила на акт, с който е установлен конфликт на интереси по ЗПКОНПИ.

При сравнителен анализ на двете правни норми съдът констатира противоречие на разпоредбата от Правилника с тази на закона. С оспорената норма на подзаконовия нормативен акт недопустимо се разширяват основанията за предсрочно прекратяване правомощията на председателя на общинския съвет, което нарушава принципа по чл.76, ал.3 от АПК. Законовата разпоредба е императивна и следва да се прилага само съобразно изричното и съдържание, като не съществува възможност за органа да излиза извън рамките на вече регламентираните основания, вкл. въвеждайки нови такива. Създаването на нови хипотези и поставянето на допълнителни изисквания от процедурен характер предвид действащата законова регламентация представлява нарушение на изискването по чл.15, ал.1 от ЗНА за съответствие с нормативен акт от по-висока степен. Горното сочи на материалноправна незаконосъобразност на оспорената разпоредба на Правилника и е основание за отмяна на същата.

Предмет на протеста е нормата на чл. 17, ал.2 от Правилника, съгласно която в работата си постоянните комисии могат да привличат външни лица като експерти и консултанти. Оспорващият поддържа доводи за противоречие на същата с нормата на чл.29а от ЗМСМА, според която общинският съвет няма самостоятелен щат, а дейността му се подпомага и осигурява от общинската администрация. Въз основа на горното в протеста се сочи, че председателят на общинския съвет няма право да сключва договори с гражданскоправен характер за осъществяване на обслужваща дейност като ангажира експерти и консултанти. Релевираните възражения са неоснователни. Оспорената разпоредба на Правилника изцяло възпроизвежда съдържанието на разпоредбата на чл.49, ал.2 от ЗМСМА, т.е. налице е пълно съответствие със законовата регламентация. Сочената от прокурора норма на чл.29а от ЗМСМА съдът счита за обща и неотносима към специалната хипотеза за дейността на постоянните комисии на общинския съвет. Следват изводи за неоснователност на протеста в тази част.

Независимо от липсата на противоречие с материалния закон на нормите на чл.12 и на чл.17, ал.2 от Правилника, същите подлежат на отмяна поради констатирани съществени нарушения на административнопроизводствените правила при приемането им. Подаденият протест съдът уважава изцяло.

Предвид изхода на спора и изричната претенция на прокурора, съдът присъжда заплащане на деловодните разноски в размер на 20,00 лв. за обявяване на оспорването в „Държавен вестник“, платими от ответника.

По изложените съображения и на осн. чл.193, ал.1 от АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразни разпоредбите на чл.12; чл.13, ал.1,т.4/1/ и чл.17, ал.2 от Правилник за организацията и дейността на общински съвет и отношенията му с общинската администрация – Сапарева баня.

ОСЪЖДА Общински съвет – Сапарева баня да заплати на Окръжна прокуратура – Кюстендил деловодни разноски в размер на 20,00 лв. за обявяване на оспорването в „Държавен вестник“.

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи.

В случай на неподаване на касационна жалба или ако тя бъде отхвърлена, решението да се обнародва по реда на чл.37, ал.3 от ЗНА и чл.22, ал.2 от ЗМСМА във вр. с чл.194 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: (n)

ЧЛЕНОВЕ: 1. (n) 2. (n)

