

## РЕШЕНИЕ

№93

гр. Велико Търново, 06.04.2022 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд гр. ВЕЛИКО ТЪРНОВО, в открыто заседание на осемнадесети март през две хиляди двадесет и втора година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:	ЙОРДАНКА МАТЕВА
ЧЛЕНОВЕ:	МАРИЯ ДАНАИЛОВА
	РОСЕН БЮКЛИЕВ

при участието на секретаря Мария Недева и прокурора Невена Орманджиева, като разгледа докладваното от съдия Буюклиев адм. дело №750 по описа на Административния съд за 2021 година и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 191, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

.4

Делото е образувано по протест на прокурор при Великотърновската окръжна прокуратура срещу разпоредбите на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет – Свищов, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация /Правилника/, приет с Решение №38 по Протокол №4/19.12.2019 г. на Общински съвет – Свищов и допълнен с Решение №350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС – Свищов.

Прокурорът счита, че протестираните норми, които касаят създаването на Председателски съвет, състава и правомощията на същия, са незаконосъобразни, тъй като в противоречие на чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 8 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ не съответстват на актове от по-висока степен. Релевира, че въпросните разпоредби противоречат на материалноправни норми от ЗМСМА, които изчерпателно уреждат ръководните органи на общинския съвет, техните правомощия и структурите, които подпомагат, в това число чл. 24 от ЗМСМА. ЗМСМА не предвижда създаване на председателски съвет и поради недопустимостта му той не би могъл да упражнява определени правомощия. Нещо повече, прокурорът подчертава, че така сформираният съвет включва в състава си органи, които имат свои законово регламентирани правомощия. По тези съображения протестиращият прокурор иска отмяната на посочените разпоредби от Правилника.

В съдебно заседание ВТОП поддържа протesta по изложените в него мотиви. Позовава се на съдебна практика на ВАС. В отговор на изтъкната от ответника аналогия с председателския съвет, регламентиран в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, излага доводи, че е подобно сравнение е недопустимо предвид характера и особеностите на двата акта, приети от различни по ранг органи и на различни основания. Претендира за присъждане на разносите за обнародване на оспорването в ДВ. Алтернативно прави възражение за прекомерност на претендиралото адвокатско възраждение.

---

Ответникът по протеста, Общински съвет – Свищов, чрез процесуалния си представител в представени по делото писмени становища оспорва протеста

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - Велико Търново 82  
РЕШЕНИЕТО Е ВЛЯЗЛО В СИЛА НА 31.10.2022 г.  
Срешение № 9613/31.10.22 по АД № 5552/2  
Съдия .....  
.4



.4

като неоснователен и моли за неговото отхвърляне. Счита, че чрез създаването на председателски съвет е упражнена предоставената от закона на Общинския съвет нормотворческа компетентност. Изтъква, че липсва законова забрана за учредяването на подобен орган. За да обоснове законосъобразното формиране на председателския съвет като помощен, консултивативен орган, ответникът се позавава на ЗМСМА и на Европейската харта за местно самоуправление. Развива съображения в противовес на твърдението, че правомощията на председателския съвет дублират и ограничават правата на други органи. Прави аналог с председателския съвет на Народното събрание. Моли за присъждане на разноски, за което представя списък.

Във връзка с изискванията на АПК, раздел III, гл. X съдът е съобщил оспорването по реда на чл. 181, ал. 1 и ал. 2, вр. чл. 188 от АПК чрез обявление в ДВ бр. 111/31.12.2021 г., чрез поставяне на копие от него на определеното място в Административен съд – Велико Търново, като същото е публикувано и на интернет страницата на ВАС.

Великотърновският административен съд в настоящия си състав, като съобрази събраните доказателства, доводите на страните и след проверка на обжалвания административен акт в оспорваните му части, приема за установено следното от фактическа страна:

1/ В административната преписка не е приложено Решени №22/28.11.2019 г. по Протокол №3/28.11.2019 г. на Общински съвет – Свищов, но същото е публично достъпно на сайта на общината. Според така взетото решение е сформирана временна комисия за изготвяне на проект за изменение и допълнение на Правилника. На свое заседание, състояло се на 02.12.2019 г., комисията е изготвила и единодушно е приела проекта.

2/ От ответната администрация е представена разпечатка от административния панел на сайта, в която е означено, че в 16:41 ч. на 03.12.2019 г. в базата данни е записано съобщение и предложение относно приемане на проект на правилника. С представянето на тази разпечатка се твърди, че проектът е предложен за обществено обсъждане на жителите на Община – Свищов, но липсват данни за визуализирането на проекта на интернет страницата, такива не се откриха и от съда при преглед на уебсайта. Видно от справка от 18.12.2019 г. в обявения 14-дневен срок не са постъпили предложения, становища и възражения.

3/ Предложение вх. №81/18.12.2019 г. от председателя на временната комисия за изработване на проекта за Правилник е предложено на Общински съвет – Свищов приемането на Правилника. Същото е комплектовано с изготвения проект на подзаконовия нормативен акт, проект на решение и Цялостна предварителна оценка на въздействието на Правилника.

4/ Решение №38 по Протокол №4 от 19.12.2019 г. на основание чл. 21, ал. 2 и ал. 3 от ЗМСМА Общински съвет – Свищов е приел Правилника с мнозинство от 21 „за“, 4 „въздържал се“ и 3 „против“, при участието на 28 общински съветници в заседанието. Към преписа на решението, изпратен с преписката до съда, са приложени мотивите за неговото приемане.

5/ Измененията в ЗМСМА с ДВ, бр. 70/2020 г. са наложили изменение и допълване и на Правилника. Изготвен е проект на промените, който е предложен за обществено обсъждане чрез публикуване на интернет сайта на общината на 10.11.2020 г., за удостоверяване на което е приложена разпечатка от администратора на сайта за действията, предприети в административния панел на сайта. Съгласно Справка от 24.11.2020 г. предложения, становища и възражения не са регистрирани.

6/ Председателят на общинския съвет е отправил Предложение вх. №663/24.11.2020 г. за приемане на допълнение в Правилника, към което е

приложил мотивите, налагащи промените, и Цялостна предварителна оценка на въздействието.

8/ Допълненията в Правилника са приети с единодушие от присъстващите 25 общински съветници на основание чл. 21, ал. 2 и ал. 3, вр. чл. 28а, ал. 6 от ЗМСМА с Решение №350 по Протокол №20 от 26.11.2020 г.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните изводи от правна страна:

Предмет на оспорване в настоящото съдебно производство са конкретно изброени разпоредби на подзаконов нормативен акт, какъвто е процесният Правилник по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. С Правилника се регулира организацията на местния общински съвет и неговата дейност съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗНА и подлежи на съдебен контрол за законосъобразност съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК.

Протестът е допустим. По презумпция всеки незаконосъобразен нормативен акт нарушава обществения интерес, поради което законово е признато правото на прокурора по чл. 186, ал. 2 от АПК винаги да подаде протест срещу акт от вида на процесния. Същевременно, разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК вменява на прокурора да следи за спазване на законността в административния процес, като приема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове. По делото липсват данни оспорените разпоредби да са отменени или изменени след подаване на протеста. Съгласно чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето. Не са налице отрицателните процесуални предпоставки по чл. 187, ал. 2 от АПК – да има предходно оспорване на същите текстове на същото основание. Протестът е подаден до компетентния да го разгледа съд съобразно уреденото в чл. 191, ал. 2 от АПК.

Разгледан по същество, протестът е основателен.

С нормата на чл. 168, ал. 1, вр. чл. 196 от АПК съдът е задължен да обсъди не само основанията, посочени от оспорващия, а въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорените текстове от Правилника на всички основания, предвидени по чл. 146 от АПК.

Оспорените от прокурора разпоредби на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилника са издадени от компетентен по степен, територия и предмет орган. Впрочем следва да се посочи изрично, че според чл. 192а, изречение първо от АПК компетентността на органа за издаване на нормативен акт се преценява към момента на издаването му.

Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА общинският съвет е овластен да издава нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА са изброени правомощията му, а съгласно ал. 2 на чл. 21 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. На самостоятелно основание, според разпоредбата на чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Респективно именно общинският съвет е компетентният орган да приеме Правилника, с който да уреди правила, свързани с собствената си организация и дейност по време на мандата си.

При приемането на Правилника не са допуснати съществени нарушения в хода на административната процедура. Съдът приема, че е оповестено съобщение за обществено обсъждане на проекта по смисъла на чл. 26, ал. 2 от ЗНА, а самият проект на Правилника, заедно с мотивите, е публикуван по реда на чл. 26, ал. 3 от ЗНА. Дадена е възможност на заинтересованите лица за предложения и становища по проекта, каквито не са регистрирани в краткия законов срок, причините за прилагането на който са изрично упоменати. Съдът приема, че мотивите към проекта отговарят на изискванията за съдържание по чл. 28, ал. 2 от ЗНА. Предложението за приемане на Правилника и това за допълнението му са разгледани на заседания на компетентния орган. Спазени са изискванията на разпоредбите на чл. 27, ал. 2 и ал. 3 от ЗМСМА, според съдържанието на които заседанията на общинския съвет са законни ако присъстват повече от половината от общия брой на съветниците. При гласуването на първоначалния вариант на процесния Правилник, който съдържа и протестираните разпоредби без тази на чл. 104, ал. 1, решението е прието с мнозинство по смисъла на чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА, а решението за допълненията, където е разпоредбата на чл. 104, ал. 1, е прието единодушно. Тоест Правилникът е приет от колективен орган на местно самоуправление, който е заседавал в законен състав при наличие на кворум и е взел решениета с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници.

Спазена е изискуемата от закона специална писмена форма. Съобразени са изискванията на чл. 75, ал. 3 и ал. 4 от АПК – посочен е видът на акта, който се приема, органът, който го е приел, главният му предмет. Посочено е правното основание за приемане, като е визирана нормата на чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА. Спазена е структурата, формата и обозначение на съдържанието, съгласно изискванията на ЗНА. Актът съдържа всички съществени реквизити, липсата на които би се отразила на неговата валидност.

В обобщение, оспорените разпоредби от Правилника са приети при спазване на изискуемата от закона форма без допускане на съществени нарушения на административнопроизводствените правила от компетентния орган. Извън горното обаче съдът счита, че същите противоречат на закона.

Съгласно правилото на чл. 192а от АПК съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.

Според чл. 14, ал. 1 от Правилника председателят на общинския съвет се подпомага от Председателски съвет. Ал. 2 – председателският съвет се състои от председателя на ОС, заместник-председателите на ОС, председателите на постоянни комисии и председателите на групи общински съветници. Ал. 3 – Председателският съвет се свиква от председателя на ОС. Ал. 4 – Председателският съвет: 1. Провежда консултации по проектите за програмата на ОС и по дневния ред; 2. Периодично, но не по-рядко от един път на три месеца, се информира от председателя или от определен от него зам.-председател за изпълнението на програмата и за работата на комисиите по разпределените им задачи и проекти за решения, както и за изпълнението на вече взети решения; 3. Съдейства за постигане на съгласие при възникнали конфликти между различните групи, както и по процедурни и организационни въпроси от дейността на ОС.

Нормата на чл. чл. 92, ал. 2 от Правилника регламентира, че предложение за изпращане на делегации на ОС в чужбина, както и приемане на чужди делегации, се обсъждат и решават от Председателския съвет.

Съгласно чл. 104, ал. 1 от Правилника решението за провеждане на заседания на ОС по чл. 103, ал. 1 и ал. 2 /заседания от разстояние/ се взема от председателя на ОС, след като се съгласува по телефона с членовете на Председателския съвет.

Същевременно, обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени в ЗМСМА, като Глава трета „Общински съвет“ /чл. 18 и сл./ регламентира съставът, функциите, правомощията, дейността на органа на местно самоуправление, помощни органи на общинския съвет, положение на общинския съветник и т.н. Основните правомощия на общинския съвет са изброени в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА, както и в чл. 21а, ал. 1 от същия закон. В разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА е прието, че Общинският съвет създава постоянни и временни комисии и определя техните членове, съставът и функциите на които е уреден в чл. 48 и сл. от ЗМСМА, а чл. 24, ал. 1 и ал. 2 от с.з. предвижда общинските съветници да изберат от своя състав председател и заместник-председатели. От анализа на цитираните разпоредби следва, че законът не предвижда в състава на общинските съвети да съществуват други органи, освен изрично посочените, а с приемания на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА правилник за организацията и дейността на общинските съвети, като подзаконов административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК, вр. чл. 7, ал. 1 от ЗНА не може да се доразвива закона и да се създават допълнителни органи със съответните правомощия. В конкретния случай, в противоречие със закона – ЗМСМА, с протестираните от прокурора норми, и в частност тази на чл. 14 от Правилника, е въведена фигурата на колективен орган, наречен Председателски съвет, със свои собствени правомощия, какъвто не е предвиден в разпоредба на нормативен акт от по-висока степен.

Този подход е недопустим, доколкото законът е нормативният акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Правилникът като подзаконов административен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Подзаконов нормативен акт би могъл впоследствие да конкретизира и да уреди детайлно обществени отношенията, регламентирани със закон, но не и да ги въвежда за първи път, както е сторено в настоящия случай.

Обратно на заявените от ответника възражения, които са в смисъл, че сформирането на председателския съвет е израз на законово предоставената на ОС нормотворческа компетентност, следва да се направи препратка именно към цитираният в писменото становище чл. 6 от ЕХМС, който изрично прави отбелязване, че тази разпоредба не може да изключва приложението на по-общи законови разпоредби, а в случая, законът е определил правната рамка, в която общинският съвет може да уреди вътрешната си административна структура, и в тази рамка не се включва председателски съвет. Това е допълнителен аргумент за незаконосъобразността на протестираните разпоредби и в частност чл. 14 от Правилника, регламентиращ формирането и основните функции на Председателския съвет.

В продължение на горните разсъждения нелогично би било създаването на структури без собствени правомощия, а генерално погледнато с внедряването на председателския съвет като отделно звено се дублират или изземват законово регламентирани правомощия. Това обезсмисля тяхното съществуване. А да се приеме, че се касае за чисто помошен и консултативен орган или структура, както твърди ответникът в писменото си становище, е невъзможно, защото ЗМСМА изрично предвижда, че в структурата на общинската администрация се създава самостоятелно звено, което да подпомага работата на общинския съвет и на неговите комисии и да осъществява организационно-техническото и административно обслужване на тяхната дейност, като звеното е на пряко подчинение на председателя на общинския съвет /чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА/ – т.е. очевидно се касае за структура с различни правомощия – подпомагане,

организационно-техническо и административно обслужване. Въщност именно защото няма такива чисто помощни и консултивни функции, процесният Правилник се е опитал да дефинира самостоятелни правомощия на председателския съвет в разпоредбите на чл. 14, ал. 4, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1, които да оправдаят съществуванието му. Голяма част от тях обаче, изземват чужди такива, а други нямат изобщо правен характер и не представляват „правомощия“ по смисъла на административното право и АПК.

На първо място чл. 14, ал. 4, т. 1 от Правилника вменява на председателския съвет провеждането на консултации по проектите за програмата на ОС и по дневния ред. За прецизност трябва да се посочи, че не става ясно нито за каква програма иде реч, нито за какъв дневен ред се касае. Според чл. 21, ал. 1, т. 12 от ЗМСМА ОС приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на община, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности, но липсват индикации, че ПС води нарочни консултации именно за такъв тип програма. Отделно, според чл. 44, ал. 5 от ЗМСМА пред ОС се представя програма за управление за мандата на кмета, но не е предвидено нейното консултиране от ОС или негови органи. По отношение на дневния ред също се провокира неразбиране – дневният ред на самия председателски съвет, на общинския съвет или на някоя от неговите комисии. Дори да се приеме, че става дума за дневния ред на заседанията на общинския съвет, следва да се държи сметка, че в ЗМСМА са регламентирани правомощия на председателя и на заместник-председателите на общинския съвет, както и на комисиите към него /чл. 23, ал. 4, чл. 24, чл. 25, чл. 48 и сл. от закона и др./. Правомощията на председателя на общинския съвет са изчерпателно изброени в чл. 25, т. 1 – т. 6 от ЗМСМА, като според т. 2 на чл. 25 от закона председателят /а не председателски съвет/ ръководи подготовката за заседанията на съвета, която по определение включва и изготвяне на проект за дневен ред на това заседание. Подготовката за всяко едно от заседанията на общинския съвет по принцип изисква и изготвянето на проектоплан, в т.ч. и дневен ред за въпросите от местно значение, които ще бъдат разгледани и решени на предстоящото заседание и с чл. 25, т. 2 от ЗМСМА това е възложено именно на председателя на съвета. В този смисъл е и чл. 12, ал. 1, т. 2 от самия Правилник. Така остава загадка какъв е смисълът на предвиденото „провеждане на консултации“, което впряга целия ръководен ресурс в изготвянето на дневен ред, което законово е вменено единствено на председателя. В случай, че председателят на Общински съвет – Свищов при осъществяване на правомощията си по чл. 25, т. 2 от ЗМСМА/чл. 12, ал. 1, т. 2 от Правилника се нуждае от съдействие по организационни въпроси, служителите от създаденото на основание чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА самостоятелно звено в структурата на общинската администрация, съгласно изричния текст на чл. 29а, ал. 3 от ЗМСМА могат да подпомагат дейността му при подготовката, свикването и провеждането на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Но това не може да е правомощие на Председателския съвет, поради което тази норма от подзаконовия нормативен акт се явява незаконосъобразна, като противоречаща на ЗМСМА.

Второто правомощие, определено на Председателския съвет с Правилника е да бъде информиран за различни факти и обстоятелства с общи и абстрактен характер /за изпълнението на програмата?, за работата на комисиите по разпределените им задачи и проекти за решения, както и за изпълнението на вече взети решения/. Важността на подобен пасивен акт красноречиво се чете в неопределения срок за изпълнение – „периодично, но не по-рядко“. Въщност, с тази разпоредба задължение се вменява на председателя на ОС или на определен от него зам.-председател, който дължи информирането. А какъв е смисълът от запознаването на Председателския съвет с подобни факти остава неясно, доколкото не са предвидени никакви последващи действия. Нещо

повече, „да бъде информиран“ въобще не е правомощие в същинския смисъл на думата, то изисква единствено фактическо действие – пасивно възприемане на информация. Това от своя страна, наред с изложените по-горе мотиви, обосновава незаконосъобразността на чл. 14, ал. 4, т. 2 от правилника.

Според третата точка на чл. 14, ал. 4 от Правилника Председателският съвет съдейства за постигане на съгласие при възникнали конфликти между различните групи, както и по процедурни и организационни въпроси от дейността на ОС. Подобно на предходната постановка това също не е същинско правомощие, доколкото е ясно, че съдействието /за постигане на съгласие/ предполага осъществяване на модераторски функции, които нямат правна стойност и в този смисъл никакво реално юридическо правомощие не предоставя на Председателския съвет т. 3 от чл. 14, ал. 4 още по-малко осъществяващо общата цел на съществуването на председателски съвет – да подпомага председателя.

Възлагането на председателския съвет на правомощието чл. 92, ал. 2 относно приемането и изпрашването на делегации изземва или поне поставя под съмнение правомощието на всеки отделен общински съветник /самостоятелно/ да предлага всякакви въпроси от компетентността на общинския съвет за решение на последния пряко и непосредствено. Съгласно чл. 33, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА общинският съветник има право да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внесе проекти за решения. След като това е така, не може отделният общински съветник или група такива да се лишат от тези им лични правомощия и да се делегира конкретно предложение за състава на международните делегации само на председателския съвет.

.4 На последно място, в чл. 104, ал. 1 от Правилника е предвидено съгласуване по телефона с членовете на председателския съвет относно вземането на решение от председателя за провеждане на заседания на ОС от разстояние. Разпоредбата е крайно безпредметна, доколкото ако са настъпили обективни обстоятелства по смисъла на чл. 28а, ал. 1 от ЗМСМА общинският съвет или неговите комисии могат да провеждат заседания от разстояние, като според ал. 4 председателят на общинския съвет е длъжен да обезпечи свикването и провеждането на заседанията, като съгласно чл. последната алинея на чл. 28а от ЗМСМА конкретните условия и ред за свикване и провеждане на този вид заседания се определя в Правилника. Тоест дали членовете на председателския съвет ще съгласуват или – не това решение няма съществено значение. В случая не е предвидено председателският съвет за взема решение по въпроса за дистанционното провеждане на заседанията, като неприемливо е обратното, че в използваното понятие „съгласуване“ се включва изразяването на воля, защото както се каза, се касае за чужди правомощия. По тези мотиви, съдът намира, че и тази норма е незаконосъобразна в нейната цялост.

На практика протестираните норми, касаещи дейността на Председателския съвет, са във функционална зависимост от съществуването на самия Председателски съвет и съответно от съществуването на чл. 14, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 от Правилника, които определят генералната цел на нововъведения орган, неговия състав и начин на свикване. Обективно погледнато тези норми нямат самостоятелно значение. Ето защо при отмяна на чл. 14, ал. 1, ал. 2 и ал. 3 е наложителна отмяната и на чл. 14, ал. 4, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилника. Лишени от всякаква логика са предвидените функции на председателския съвет – да провежда консултации, да се информира, да съдейства, да обсъжда и да съгласува по телефона. Това е totally несъответстващо дори на обяснението на ответника, че председателският съвет е помощен и консултивативен орган в помощ на председателя на общинския съвет /чл. 14, ал. 1 от Правилника/. Като цяло, изложеното самостоятелно обосновава незаконосъобразност на протестираните норми.

В обобщение съдът намира, че със сформирания Председателски съвет и дейността, която му е възложена да изпълнява, фактически се изземват част от правомощията на законово регламентирани органи в ЗМСМА, без това да е предвидено в нормативен акт от по-висока степен. Създаването на нов колективен орган, било то и включващ в състава си органи със свои законови правомощия, както и възлагането нему на функции, каквито не са предвидени в нормативен акт от по-висок ранг, и при липса на законова делегация за това, е недопустимо. Както вече се посочи, не може да се приеме, че се касае за помощен и консултивативен орган, а и по принцип няма забрана председателят на Общинския съвет да осъществява консултации със заместниците си, но на тези консултации не може да се придава нито институционално, нито самостоятелно функционално значение и възражението за езиковата формулировка не води до друг извод.

Неоснователно е сравнението с правилника на Народното събрание, което поддържа ответника. Подобна аналогия не води до извод за легитимност на председателския съвет при ОС – Свищов. Преди всичко настоящият съд не е компетентен да анализира нормативен акт от ранга на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Според Решение №7/25.05.2010 г. по КД №5/2010 г. този правилник е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организацията и гражданите; не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове. Той е източник на конституционното право и заема особено място в системата на източниците на правото. Характерно за него е, че той се приема не в изпълнение на закона, а пряко – в изпълнение на Конституцията (чл. 73 от КРБ). Тоест, дейността и организацията на НС се осъществява въз основа на Конституцията на Република България и правилника, приет от събранието. Същевременно предмет на проверка за законосъобразност по това дело са конкретно индивидуализирани разпоредби от Правилника на ОС – Свищов, който е акт от съвсем друга категория – подзаконов нормативен акт.

.4

Тъй като оспорените чрез протеста на прокурора разпоредби от Правилника не съответстват на ЗМСМА към настоящия момент, то следва да се констатира незаконосъобразността им поради противоречие с материалноправни разпоредби от нормативен акт с по-висок ранг – отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 4 във вр. с чл. 196 от АПК. Протестът е основателен и следва да се уважи.

При това положение следва Общински съвет – Свищов да понесе сторените от прокурора разноски, но доколкото Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който обаче не разполага със самостоятелен бюджет и няма качеството на юридическо лице, направените разноски следва да бъдат възложени в тежест на Община Свищов, съобразно нормата на §1, т. 6 от ДР на АПК.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК след влизане на решението в сила същото следва да се обяви по начина, по който е обявена самата Наредба.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, Административен съд – Велико Търново:

РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор при Окръжна прокуратура – Велико Търново нормите на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет – Свищов, неговите комисии и

взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №38 по Протокол №4/19.12.2019 г. на Общински съвет – Свищов и допълнен с Решение №350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС – Свищов.

ОСЪЖДА Община Свищов да плати на Прокуратурата на Република България, по сметка на Окръжна прокуратура – Велико Търново, сторените разноски по делото в размер на 20,00 (двадесет) лева за обнародване на оспорването.

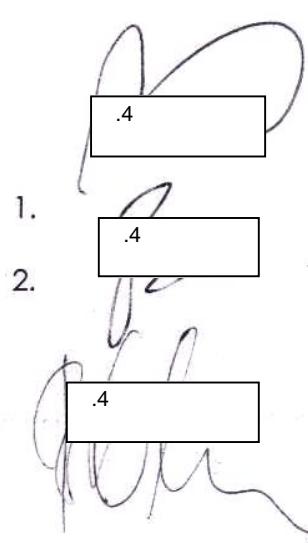
РЕШЕНИЕТО може да се обжалва и протестира пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

На основание чл. 194 от АПК настоящото решение ДА СЕ ОБНАРОДВА след изтичане на срока за неговия касационен контрол или оставянето му в сила от ВАС по реда, по който е обнародван самият Правилник, с оглед влизането му в сила.




ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ:



трето!

.4

## РЕШЕНИЕ

№ 9613  
София, 31.10.2022г.

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България – Трето отделение, в съдебно заседание на дванадесети октомври две хиляди и двадесет и втора година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: ЖАНЕТА ПЕТРОВА**

**ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА БОРИСОВА  
АГЛИКА АДАМОВА**

при секретар Мирела Добриянова и с участието  
на прокурора Цветанка Борилова изслуша докладваното  
от съдията Аглика Адамова  
по административно дело № 5552 / 2022 г.

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

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет Свищов, подадена чрез адв. М. Янков, против решение № 93/06.04.2022 г., постановено по адм. д. № 750/2021 г. по описа на Административния съд - Велико Търново, с което са отменени разпоредбите на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Свищов, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 38 по Протокол № 4/19.12.2019 г. на Общински съвет - Свищов и допълнен с Решение № 350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС - Свищов.

В касационната жалба се твърди неправилност и незаконосъобразност на решението, като постановено при нарушение на материалния закон и неоснованост - касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Твърди се, че председателските съвети не са незаконосъобразни само заради това, че не са посочени в ЗМСМА и че със създаването им се дублират законово-предвидени за други органи правомощия. Иска се отмяна на решението и отхвърляне протеста на прокурор при Окръжна прокуратура Велико Търново.

Ответникът - прокурор при Окръжна прокуратура Велико Търново, не взема становище.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава мотивирано заключение за неоснователност на касационната жалба.

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.

Производството пред Административен съд - Велико Търново е образувано по протест на прокурор при Окръжна прокуратура Велико Търново против разпоредбите на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Свищов, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №38 по Протокол №4/19.12.2019 г. на Общински съвет - Свищов и допълнен с Решение №350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС - Свищов.

Съдът е посочил, като се е позовал на действащото законодателство, че с правилник не могат да се създават разпоредби, които влизат в противоречие с нормативен акт от по-висока степен. Приел е, че в състава на общинските съвети не е предвидено да съществуват други органи и с правилник по прилагането на закона не може да се доразвива същия и да се създават допълнителни структури със самостоятелни или дублиращи се правомощия. Изложени са мотиви, че само законодателят може да определя структурите на местното самоуправление и местната администрация, които могат да решават въпроси от местно значение; поради това конституирането на председателския съвет и оправомощаването му със самостоятелни или дублирани функции не намира опора в ЗМСМА и самото му съществуване в този вид и вменените му права и задължения, изпълващи съдържанието на дейността му са незаконообразни. Според съда, записаното в чл. 14 от Правилника, че председателският съвет подпомага председателя на общинския съвет, не променя по същество обстоятелството, че с оспорените разпоредби е снабден със собствена компетентност и правомощия, които не са предвидени в закона и нормите на ЗМСМА.

По тези съображения съдът е отменил протестираните разпоредби на чл. 14, чл. 92, ал. 2 и чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Свищов, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение №38 по Протокол №4/19.12.2019 г. на Общински съвет - Свищов и допълнен с Решение №350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС - Свищов.

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.

Като колективен орган на местното самоуправление по смисъла на чл. 18, ал. 1 ЗМСМА, общинският съвет е овластен да издава подзаконови нормативни актове, с които урежда, съобразно нормативни актове от по-висока степен, обществени отношения с местно значение. Съгласно чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с

общинската администрация. Следователно, именно общинският съвет е компетентният орган да приеме правилник, с който да уреди правила, свързани с собствената си организация и дейност по време на мандата си.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени в ЗМСМА, като Глава трета "Общински съвет" /чл. 18 и сл./ регламентира съставът, функциите, правомощията, дейността на органа на местно самоуправление, помощни органи на общинския съвет, положение на общинския съветник и т.н. Основните правомощия на общинския съвет са изброени в чл. 21, ал. 1 ЗМСМА, както и в чл. 21а, ал. 1 от същия закон. В разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 1 ЗМСМА е прието, че общинският съвет създава постоянни и временни комисии и определя техните членове, съставът и функциите на които е уреден в чл. 48 и сл. ЗМСМА, а чл. 24, ал. 1 и, ал. 2 от с.з. предвижда общинските съветници да изберат от своя състав председател и заместник-председатели. От анализа на цитираните разпоредби следва, че законът не предвижда в състава на общинските съвети да съществуват други органи, освен изрично посочените. 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 протестираните от прокурора норми е въведена фигурата на колективен орган, наречен председателски съвет, 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. Неоснователен в този контекст е аргументът, че създаването на председателски съвет не е изрично забранено от закона. За разлика от гражданското право, където е позволено всичко, което не е забранено, в административното право принципът е, че е позволено само това, което е посочено в закона.

Законът е нормативният акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. Правилникът като подзаконов административен акт се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Подзаконов нормативен акт би могъл впоследствие да конкретизира и да уреди детайлно обществени отношения, регламентирани със закон, но не и да ги въвежда за първи път, както е сторено в настоящия случай.

Неоснователни са касационните доводи, че сформирането на председателския съвет е израз на законово предоставената на ОС нормотворческа компетентност. Цитираната в касационната жалба норма на чл. 6 от ЕХМС не изключва приложението на по-общи законови разпоредби, а в случая законът е определил правната рамка, в която общинският съвет може да уреди вътрешната си административна структура и в тази рамка не се включва председателски съвет.

Освен това, със създаването на председателския съвет като отделно звено се дублират или изземват законово регламентирани правомощия, което обезсмисля съществуването на този съвет. Не отговаря на действителността доводът, че се касае за чисто помощен и консултивативен орган или структура, както твърди касаторът. Действително, чл. 29а, ал. 1 ЗМСМА изрично предвижда, че в структурата на общинската администрация се създава самостоятелно звено, което да подпомага работата на общинския съвет и на неговите комисии и да осъществява организационно-техническото и административно обслужване на тяхната дейност, като звеното е на пряко подчинение на председателя на общинския съвет. Визираната в този законов текст структура има правомощия за подпомагане, организационно-техническо и административно обслужване, които са типични за техническия и помощен персонал в администрацията и съгласно ЗМСМА са възложени именно на него. Всички възложени на председателския съвет правомощия в случая или изземват чужди такива или създават нови, които не са предвидени в закона.

В оспорената разпоредба на чл. 14, ал. 4, т. 1 от Правилника е посочено, че председателския съвет провежда консултации по проектите за програмата на ОС и по дневния ред, но както правилно административният съд е посочил не става ясно за каква програма и какъв дневен ред се касае. В приложимия в случая ЗМСМА са регламентирани правомощия на председателя и на заместник-председателите на общинския съвет, както и на комисиите към него /чл. 23, ал. 4, чл. 24, чл. 25, чл. 48 и сл. от закона и др./. В чл. 21, ал. 1, т. 12 ЗМСМА е посочено, че общинският съвет приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности, а съгласно чл. 44, ал. 5 ЗМСМА пред общинския съвет се представя програма за управление за мандата на кмета, но това действие не е предвидено да бъде консултирано от общинския съвет или негови органи. По отношение на дневния ред на провеждането на събранията на общинския съвет следва да се посочи, че правомощията на председателя на общинския съвет са изчерпателно изброени в чл. 25, т. 1 - т. 6 ЗМСМА, като според т. 2 на чл. 25 от закона председателят /а не председателски съвет/ ръководи подготовката за заседанията на съвета, която включва и изготвяне на проект за дневен ред на това заседание. Както правилно първоинстанционният съд е посочил, подготовката за всяко едно от заседанията на общинския съвет по принцип изискава и изготвянето на проектоплан, в т.ч. и дневен ред за въпросите от местно значение, които ще бъдат разгледани и решени на предстоящото заседание и с чл. 25, т. 2 ЗМСМА това е възложено именно на председателя на съвета.

Настоящият състав споделя посоченото от административния съд по отношение на т. 2 и т. 3 на ал. 4, чл. 14 от Правилника. Не става ясно кое налага и какъв е смисълът от информирането на Председателския съвет за различни факти и обстоятелства относно изпълнението на програмата - без конкретизация коя точно, за работата на комисиите по разпределените им задачи и проекти за решения, както и за изпълнението на вече взети решения. Правилно е посочено в оспореното решение, че „да бъде информиран“ Председателският съвет (т. 2) и оказването на съдействие от страна на Председателския съвет за постигане на съгласие при възникнали конфликти между различните групи, всъщност не представляват същинско

35

правомощие, а фактическо действие - пасивно възприемане на информация и осъществяването на модераторски функции, които нямат правна стойност.

Съобразявайки нормите на ЗМСМА, съдът правилно е посочил, че възлагането на председателския съвет на правомощието по чл. 92, ал. 2 от Правилника относно приемането и изпращането на делегации изземва или поне поставя под съмнение правомощието на всеки отделен общински съветник /самостоятелно/ да предлага всякакви въпроси от компетентността на общинския съвет за решение на последния пряко и непосредствено. Съгласно чл. 33, ал. 1, т. 2 ЗМСМА общинският съветник има право да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внесе проекти за решения. Не може отделният общински съветник или група такива да се лишат от тези им лични правомощия и да се делегира конкретно предложение за състава на международните делегации само на председателския съвет.

По отношение на последната оспорена разпоредба, в която е посочено, че (чл. 104, ал. 1 от Правилника) решението за провеждане на заседания на общинския съвет от разстояние се взема от председателя на общинския съвет след съгласуване с членовете на председателския съвет, съдът е посочил, че същата е крайно безпредметна, защото съгласно чл. 28а, ал. 1 ЗМСМА общинският съвет или неговите комисии могат да провеждат заседания от разстояние, като според ал. 4 председателят на общинския съвет е длъжен да обезпечи свикването и провеждането на заседанията, като съгласно последната алинея на чл. 28а от ЗМСМА конкретните условия и ред за свикване и провеждане на този вид заседания се определят в Правилника, поради и което в процесния случай не е предвидено председателският съвет да взема решение - т.е. да изразява воля, по въпроса за дистанционното провеждане на заседанията. Този въпрос отново е разрешен в ЗМСМА, поради и което не може да се доурежда/разширява с чл. 104, ал. 1 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Свищов, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 38 по Протокол № 4/19.12.2019 г. на Общински съвет - Свищов и допълнен с Решение № 350 по Протокол №20/26.11.2020 г. на ОС - Свищов.

По изложените съображения, решението на Административен съд Велико Търново е изцяло правилно и следва да бъде оставено в сила.

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

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 93/06.04.2022 г., постановено по адм. д. № 750/2021 г. по описа на Административния съд - Велико Търново.

Решението е необжалваемо.

.4

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

.4

.4

ГР.ВЕЛИКО ТЪРНОВО УЛ.ИВАН  
ВАЗОВ № 1  
Административно отделение  
№ на страната в списъка  
на лицата за призоваване 2  
2.11.2022 г.



JM1HCSNA

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ  
Вх.№ 1631

Дата: 08.11.2022  
гр.Свищов

**СЪОБЩЕНИЕ**

До ОБЩИНСКИ СЪВЕТ СВИЩОВ  
като Ответник  
Област ВЕЛИКО ТЪРНОВО ГР.СВИЩОВ УЛ.ЦАНКО ЦЕРКОВСКИ № 2

Приложено, връчваме Ви заверен препис от Решение №93/6.4.2022г. по Административно дело № 750/2021г., постановено от Административен съд - Велико Търново, потвърдено с решение № №9613/31.10.2022г. по адм. дело № 5552/2022г. по описа на Върховен административен съд на Република България – Трето отделение.

**Решението е влязло в законна сила на 31.10.2022г.**

**Забележка:** Лица, чрез които не може да бъде връчено съобщението, съгласно чл.46, ал.3 от ГПК ПРОКУРОР ПРИ ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА ВЕЛИКО ТЪРНОВО

/насрещна страна, лица, заинтересовани от изхода на делото или изрично посочени в писмено изявление на адресата /

**Забележка: Вижте указанията на гърба на съобщението.**

.4

ДЕЛОВОДИТЕЛ : .....

