214

**Р Е Ш Е Н И Е № 14**
**гр.Кюстендил, 20.01.2022год.**
**В ИМЕТО НА НАРОДА**

Административен съд - Кюстендил в открито съдебно заседание на дванадесети януари през две хиляди двадесет и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГАЛИНА СТОЙЧЕВА
ЧЛЕНОВЕ: МИЛЕНА АЛЕКСОВА-СТОИЛОВА
АСЯ СТОИМЕНОВА

при секретаря Лидия Стоилова и с участието на прокурора Йордан Георгиев, като разгледа докладваното от съдия Стойчева адм. дело № 369 по описа за 2021год., за да се произнесе, взе предвид:

Производството е по реда на чл.185 и сл. от АПК и е образувано по протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Кюстендил, срещу разпоредбите на чл.17, ал.1,т.3; чл.19, т.1; чл.21; чл.22; чл.66, ал.1 и ал.3 от Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 85 от Протокол № 5/04.05.2018г. на Общински съвет – Бобов дол, изм. с Решения №№ 192 от Протокол № 9/27.09.2018г.; 117 от Протокол № 6/25.06.2020г. и 194 от Протокол № 11/27.10.2020г., всички на Общински съвет – Бобов дол. 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“.

В съдебното заседание, представителят на Окръжна прокуратура – Кюстендил изразява становище за поддържане на подадения протест по изложените в него доводи за незаконосъобразност на нормативните разпоредби.

Ответникът – Общински съвет Бобов дол, чрез процесуалния си представител адв. Милети Орешарски изразява становище за неоснователност на оспорването. Счита, че по арг. от чл.21, ал.1, т.1 от ЗМСМА, няма нормативна забрана за създаване на председателски съвет като консултативен и помощен орган към общинския съвет. Допълнително сочи, че председателският съвет не изземва функции на други органи и структури на общинския съвет, поради което регламентацията в Правилника в тази част не противоречи на ЗМСМА. В подкрепа на тезата си цитира разпоредби на Европейската харта за местно самоуправление, предоставящи свобода на органите на местно самоуправление да определят вътрешно - административните си структури. Прави искане за отхвърляне на оспорването и за присъждане на деловодни разноски.

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, обнародвано в ДВ бр.102/07.12.2021г., като копие от обявлението 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.17, ал.1, т.3; чл.19, т.1; чл.21; чл.22; чл.66, ал.1 и ал.3 от Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет от Общински съвет - Бобов дол /наричан в настоящото изложение Правилника/.

Оспорените разпоредби имат следното съдържание:

**Чл. 17, ал.1**– Председателят на общинския съвет: **т.3** – участва в председателския съвет.

**Чл.19** – Заместник - председателят на общинския съвет: **т.1** - участва в председателския съвет.

**Чл.21** – Председателският съвет подпомага дейността на председателя на общинския съвет, като:

1. разработва проект за дневен ред на заседанията съгласно приетия план за работа на общинския съвет;
2. провежда политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет;
3. предлага състав на делегации за международни контакти;
4. разглежда постъпили сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината.

**Чл.22, ал.1** - Председателският съвет се формира от:

1. председателя на общинския съвет;
2. заместник - председателят;
3. председателите на групи.

**ал.2** - Председателският съвет:

1. Разработва проект за дневен ред за предстоящото заседание на общинския съвет.
2. Провежда консултации във връзка с дейността на ОбС.
3. Разглежда молби, сигнали, предложения от граждани по значими за общината въпроси.

**Чл.66, ал.1** – В изпълнение на приетите планове, председателят на общинския съвет, подпомаган от председателския съвет, подготвя проект за дневен ред най-малко десет дни преди датата на заседанието.

**ал.3** - Председателският съвет разглежда по реда на постъпването им в деловодството на общината исканията по предходната алинея / ал.2, според която при определяне на дневния ред за всяко заседание на общинския съвет, председателят на съвета включва отделна точка „изказвания, питания, становища и предложения на граждани“ и определя време за тази точка не повече от 30 минути за едно заседание/ и включва в проекта за дневен ред онези от тях, които са по обществено значими въпроси.

Правилникът е приет на осн. чл.21, ал.3 от ЗМСМА с Решение № 85 от Протокол № 5/04.05.2018г. на Общински съвет – Бобов дол, изм. с Решения №№ 192 от Протокол № 9/27.09.2018г.; 117 от Протокол № 6/25.06.2020г. и 194 от Протокол № 11/27.10.2020г., всички на Общински съвет – Бобов дол, като оспорените нормативни разпоредби не са предмет на измененията на Правилника.

Процедурата по приемане на Правилника започва по докладна записка рег. № 08-00-9/10.01.2018г. на заместник – председателя на Общински съвет – Бобов дол с адресат Общински съвет – Бобов дол, относно избор на временна комисия за изработване на нов Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. С решение № 6 от Протокол № 1 от 31.01.2018г., ОбС – Бобов дол избира временна комисия за изработване на нов Правилник и определя състава на същата от трима членове. В изпълнение на решението, видно от препис –извлечение от протокол от заседанието на избраната временна комисия, проведено на 26.02.2018г., е изработен проект за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, който е публикуван на сайта на Община Бобов дол на 12.03.2020г. /вж. л. 34, гръб/ ведно с мотивите на вносителя,

обективирани в докладна записка вх. № 94-Й-34/12.03.2018г. на председателя на временната комисия. Необходимостта от приемане на нов Правилник се обосновава с конституирането на нов Общински съвет, а целите които се поставят са създаване на по-ясни правила и подобряване на организацията и ефективността на общинския съвет.

Следва разглеждане на проекта за Правилник от постоянните комисии на общинския съвет, които депозират положителни становище, приложени на л. 53- л.60 от делото.

Както се посочи, Правилникът в относимата му първоначална редакция е внесен за разглеждане в заседанието на ОбС – Бобов дол с докладна записка вх. № 94-Й-34/12.03.2018г. на председателя на временната комисия и е приет с Решение № 85 от Протокол № 5/04.05.2018г. на Общински съвет – Бобов дол. Видно от копието на протокола, на заседанието на 04.05.2018г. са присъствали 12 общински съветници при общ брой 13 общински съветници, а след проведено явно гласуване – 12 общински съветници са гласували „за“. Последващите изменения на Правилника не засягат оспорените разпоредби.

При служебна справка от съда на официалната интернет страница на Общината се установява, че Правилникът е надлежно публикуван.

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, предвиден и в чл.7, ал.1 от ЗНА, а прокурорът може да подаде протест срещу него, респ. 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 във вр. с чл.133 от АПК.

Разгледано по същество, оспорването с протеста на прокурора е неоснователно 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 следните:

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 – Бобов дол 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.

Спазени са административнопроизводствените правила за приемане на Правилника - спазени са изискванията за кворум и мнозинство по чл.21, ал.2 и чл.27, ал.2 и ал.4 от ЗМСМА; спазена е процедурата по чл.26, ал.2 от ЗНА във вр. с чл.80 от

АПК за публикуване на проекта за приемане на Правилника в официалния сайт на Общината; спазен е и срокът в полза на заинтересованите лица за депозиране на евентуални предложения и становища по проекта преди разглеждането му на заседанието на ОбС; спазен е чл.78, ал.3 от АПК за публикуване на окончателният текст на Правилника на официалния сайт на Общината.

Проверката за материалноправна законосъобразност на оспорените разпоредби сочи на следното:

Предмет на протеста са нормите на чл.17, ал.1 ,т.3; чл.19, т.1; чл.21; чл.22; чл.66, ал.1 и ал.3 от Правилника, чието съдържание съдът е възпроизвел коректно по-горе в настоящото изложение. Видно е, че предмет на правна уредба с процесните разпоредби, са състава и правомощията на Председателския съвет на ОбС-Бобов дол. Релевираните от прокурора доводи за незаконосъобразност на същите са несъответствие с рамката на чл.76, ал.3 от АПК и чл.8 от ЗНА, както и противоречие с материалноправни норми на ЗМСМА, в който закон не е предвидено създаване на такъв орган и с такива правомощия.

Съдът счита оспорването с протеста на прокурора за неоснователно поради отсъствие на основанието по чл.146, т.4 от АПК. Общинският съвет е упражнил предоставената му нормотворческа компетентност в съответствие със законовите изисквания и в законовата рамка. Съгласно чл.76, ал.3 от АПК, Общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Съгласно чл.7, ал.1 от ЗНА /соченият в протеста чл.8 от ЗНА е неотносим/, правилникът 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. От горното следва, че въз основа на законовата делегация ответникът е приел нормативен акт с наименование и във вида по чл.7, ал.1 от ЗНА.

От друга страна, съгласно специалната норма 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, т.е. възможността за регулиране в Правилника на организационната структура и функциите на структурните звена на общинския съвет произтича пряко от цитираната разпоредбата на ЗМСМА и е в съответствие с правомощията на общинския съвет по чл.21, ал.1 от ЗМСМА. Сходна е уредбата в чл. 73 от Конституцията на Република България по отношение на организацията и дейността на Народното събрание, които следва да се уредят с правилник. Видно е, че законодателят предоставяйки компетентност за приемане на правилник по чл.21, ал.3 от ЗМСМА, не регламентира подробно организацията и дейността на общинския съвет, като в чл.21, ал.1,т.1 от ЗМСМА е предвидено само, че общинският съвет създава постоянни и временни комисии. С оглед на изложеното, съдът приема, че на органа на местното самоуправление, на законодателно ниво, е предоставена свобода да реши какви постоянни и временни комисии да бъдат създадени, което по аналогия обосновава изводи за наличие на правна възможност за създаване и на други структурни звена в общинския съвет, необходими за осъществяване или подобряване на неговата дейност. Действително, не е предвиден орган „Председателски съвет“, но в закона липсва и изрична забрана за съществуване на такъв. Логично и в контекста на правомощието на общинските съвети по чл.21, ал.1, т.1 от ЗМСМА, възниква въпроса, ако създаденият орган в ОбС – Бобов дол, беше с наименование председателска комисия /вместо съвет/, дали би било налице основание за съдебно оспорване на съответните нормативните разпоредби. Видно е, че няма законова забрана с правилника, приет от общинския съвет на осн. чл.21, ал.3 от ЗМСМА, да се учреди орган с наименование

„Председателски съвет“ и да се уреди неговия състав и функции, както е процедирано в случая по делото с приемането на оспорените правни норми.

Също с аргумент за липса на изрична забрана в закона и допълнително с аргументи, изведени от възложената компетентност на Председателския съвет за подпомагане работата на ръководните органи на общинския съвет и за провеждане на политически консултации, съдът счита за законосъобразни и разпоредбите на чл.17, ал.1,т.1; чл.19, т.1 и чл.22, ал.1 от Правилника. Надлежното изпълнение на възложените функции предполага участие в Председателския съвет на председателя, заместник-председателя и председателите на групи в общинския съвет. В този аспект съдът съзира взаимстване на уредбата от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и конкретно на чл.9 от същия. Сравнителното тълкуване на относимите правни норми на ЗМСМА и на оспорените разпоредби на Правилника, сочи на изводи за спазване на законовата рамка, респ. за отсъствие на основанието по чл.146, т.4 от АПК в смисъла поддържан от прокурора.

Материалноправната законосъобразност на протестираните правни норми на Правилника изисква преценка и на наведените в протеста доводи за снабдяване на Председателския съвет със собствена компетентност, което се счита за недопустимо предоставяне на правомощия на този орган, дублиращи правомощията на неговите членове - председателя и заместник - председателя на общинския съвет. Съдът счита изложените твърдения за неоснователни, въпреки принципно правилната теза за това, че създаването на определен орган винаги е с цел осъществяване на определени функции и задачи, в съответствие с които се предоставят правомощия на органа.

В случая, от анализа на правомощията на Председателския съвет, възложени му с оспорените разпоредби на чл.21, чл.22, ал.2 и чл.66, ал.1 и ал.3 от Правилника, е видно, че същият е формиран като помощен и консултативен орган в структурата на общинския съвет, без да се изземват функции на други органи или структурни звена. Тук отново се констатира сходство с функциите на Председателския съвет на Народното събрание по чл.9, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Дейността на Председателския съвет при ОбС – Бобов дол, свързана с разработване на проект за дневен ред на заседанията на общинския съвет, включително чрез разглеждане и преценка за включване в дневния ред на постъпили от граждани питания и предложения, очевидно цели подпомагане на председателя при изпълнение на правомощията му по чл. 25, т.2 от ЗМСМА, но не му отнема ръководните функции по отношение на тази дейност. Дейността на Председателския съвет по провеждане на политически консултации също подпомага работата на председателя по подготовка и ръководство на заседанията на общинския съвет, а правомощията за разглеждане на постъпили сигнали, жалби и предложения на граждани по обществено значими въпроси, са пряко свързани с функциите на постоянните комисии по чл.49, ал.1 от ЗМСМА, както и с функциите на председателя по чл.25, т. 4 от ЗМСМА. Не се установява дублиране на дейността на Председателския съвет и на самостоятелното звено в структурата на общинската администрация по чл.29а от ЗМСМА. Същото е създадено с цел да подпомага работата на общинския съвет, но правомощията са му изцяло технически във връзка с подготовката, свикването и провеждането на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии.

Сравнителният анализ на установените в закона правомощия на органите на общинския съвет и на тези, уредени с оспорените разпоредби на Правилника, обосновава изводи за липса на незаконосъобразно дублиране или изземване на компетентност от страна на създадения Председателски съвет, както неоснователно се сочи в протеста. Не е налице поддържаното от прокуратурата противоречие с

материалноправни норми от по-висок ранг като отменително основание по чл.146, т.4 от АПК.

Предвид изложеното, съдът счита процесните нормативни разпоредби на Правилника за законосъобразни, а оспорването им с протеста на ОП - Кюстендил е неоснователно и следва да се отхвърли.

Независимо от изхода по делото съдът не присъжда в полза на ответника исканите деловодните разноски в размер на 500,00 лв. за адвокатско възнаграждение. Същите са недоказани. В представения договор за правна защита и съдействие, сключен между Общински съвет – Бобов дол и адв. Милети Орешарски е посочено, че договореното възнаграждение ще бъде платено на адвоката по сметка, т.е. по банков път, но по делото не са представени надлежни писмени доказателства за удостоверяване заплащането на сумата.

С оглед неоснователността на протеста, на оспорващата ОП - Кюстендил не се следват деловодни разноски.

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

**Р Е Ш И:**

**ОТХВЪРЛЯ оспорването** с протест на прокурор в Окръжна прокуратура – Кюстендил, срещу разпоредбите на чл.17, ал.1,т.3; чл.19, т.1; чл.21; чл.22; чл.66, ал.1 и ал.3 от Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет от Общински съвет – Бобов дол.

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на преписи.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** **ЧЛЕНОВЕ: 1.** **2.**