

**РЕШЕНИЕ****№ 12**

гр. Велико Търново, 22.02.2022 г.

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – гр. Велико Търново, в тричленен състав, в публично заседание на четиринадесети януари две хиляди двадесет и втора година, в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ ЧЕМШИРОВ  
ЧЛЕНОВЕ: МАРИЯ ДАНАИЛОВА  
ДИАНКА ДАБКОВА

при секретаря М.Н.,

с участието на прокурора от ВТОП - Н. О.разгледа докладваното от съдия **Дабкова** адм.дело **№ 726/2021 г.** и за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по реда на чл. 185 от Административно процесуалния кодекс/АПК/, във вр. с чл.191 от същия кодекс.

Делото е образувано по протест на В.К.– и.д. прокурор в Окръжна прокуратура - Велико Търново.

Протестиран е отчасти Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., приет на основание чл. 21, ал.3 от ЗМСМА с Решение № 106 по Протокол № 14/25.06.2020г. на Общински съвет Лясковец, наричан за краткост Правилникът. Със съображения за материална незаконосъобразност се атакуват три конкретни текста. Това са нормите на чл.9, чл.10 и чл.13, ал.1 от Правилника. Поради противоречието им с нормативни актове от по-висок ранг – чл.75, ал.2, чл.76, ал.3 от АПК, чл.15 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ и разпоредбите на ЗМСМА, се иска от съда да ги отмени. Конкретно се посочва, че създаването с оспорените разпоредби на **т. нар. Председателски съвет**, със собствена компетентност и конкретни правомощия, е в противоречие със закона доколкото в ЗМСМА или друг нормативен акт не е предвидено съществуването на подобен орган с конкретни правомощия.

В открито съдебно заседание прокурорът, подал протеста не се явява.

Ответната страна – Общински съвет гр. Лясковец, не изпраща представител и не представя становище по делото.

Представителят на ВТОП моли да бъде уважен протеста по изложените в него съображения. Претендира за възстановяване на сторените за обнародване на оспорването разноски.

За оспорването е извършено обявление в ДВ бр. 103/10.12.2021 г. и е съобщено по реда на чл.181, ал.1 и ал.2 от АПК във вр.с чл.188 от АПК. Копие от съобщението е поставено на определеното за целта място в АдмСВТ и е публикувано на интернет страницата на ВАС. В резултат няма присъединили се към оспорването лица, нито такива встъпили редом с АО като страни при условията, по реда и в срока по чл.189, ал.2 от АПК.

От ответника е изпратена и постъпила административната преписка с изх. № 390#1/10.12.2021г. по описа на ОбС-Лясковец. По делото е приложен и Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., приет с Решение №106 по Протокол № 14/25.06.2020г. на Общински съвет Лясковец.

Великотърновският административен съд, в настоящия тричленен състав, като съобрази доводите на страните и събраните писмени доказателства, след проверка на оспорения нормативен административен акт, приема за установено следното:

Предмет на оспорването са конкретни разпоредби от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., които касаят дейността и правомощията на предвидения в

него Председателски съвет. Този Правилник е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни нормите, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. С Правилника се регулира организацията на местния общински съвет и неговата дейност съгласно чл.7, ал. 1 от ЗНА. Правилникът подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл. 185 от АПК.

Оспорване пред съд на подзаконов нормативен акт е регламентирано в Дял трети, Глава X, Раздел III - чл. 185 - 194 от АПК. Упражняването на това процесуално право, съгласно чл. 187 ал. 1 от АПК, не е обвързано с преклузивен срок.

С разпоредбата на чл.186 от АПК законодателят е посочил субектите, които имат право да оспорват подзаконови нормативни актове. Това са гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Такова право е признато и на прокурора, който на основание чл.186 ал.2 от АПК може винаги да подаде протест срещу акта, тъй като по презумпция всеки незаконен нормативен акт нарушава обществения интерес. Разпоредбата на чл.16, ал.1, т.1 от АПК вменява на прокурора да следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове.

Протестът е процесуално допустим. Служебната проверка не установи оспорените разпоредби да са отменени или изменени след подаване на протеста от Общинския съвет, нито с влязло в сила съдебно решение, което има действие по отношение на всички.

Разпоредбата на чл. 187, ал. 2 от АПК въвежда правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт по отношение на конкретен текст. В случая, по отношение на процесните текстове от Правилника, не са налице отрицателните процесуални предпоставки по чл. 187, ал. 2 от АПК.

Съобразно разпоредбата на чл.191, вр. с чл.133,ал.1, пр. първо от АПК, делото е родово и местно подсъдно на настоящия съд, който заседава и след съвещание се произнесе в настоящия тричленен състав.

Разгледан по същество протестът е **ОСНОВАТЕЛЕН** при следните съображения по фактите и правото:

Видно от административната преписка, производството по действащия Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., е започнало по предложение на председателя на Общински съвет – Лясковец с изх. №185/17.06.2020г. до Общински съвет – Лясковец, към което е приложен и негов проект. В АП се съдържат доказателства за публикуване на проекта за правилник на официалната интернет страница на Община Лясковец на 05.05.2020г., ведно с мотивите, и предоставяне на 30 – дневен срок на заинтересованите лица за предложения и становища. В срока е постъпило Становище от Кмета на Община Лясковец с рег. индекс и дата №РД-02-2281/03.06.2020г., което е публикувано на интернет страница на Община Лясковец на 24.06.2020г., видно от съдържащата се в АП разпечатка. Проектът е разгледан на заседание на временна комисия при ОбС на 23.06.2020г. и е внесен за обсъждане и приемане на заседание на ОбС на 25.06.2020г. С Решение № 106 по Протокол № 14/25.06.2020 г. на Общински съвет – Лясковец, с 15 гласа “за”, без “против” и 2 гласа “въздържал се”, е приет Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г.

Горната фактическа обстановка съдът прие за установена въз основа на всички събрани в хода на съдебното дирене годни, относими и допустими писмени доказателства, които не бяха оспорени от страните по предвидения от закона ред.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

В Раздела III на Глава десета от АПК не са посочени основанията за оспорване на подзаконовите нормативни актове. Ето защо, по силата на препращащата разпоредба на чл.196 от АПК приложими са основанията за оспорване на индивидуалните административни актове, по чл.146 от АПК, при отчитане на спецификите, свързани с производството по издаването на подзаконов нормативен административен акт /ПЗНА/ и правната им характеристика.

Предметът на съдебен контрол в производството по оспорване на подзаконов административен

акт, съгласно разпоредбите на чл.146, т. 1 – 5 от АПК са: компетентност на издателя на акта; спазване на изискванията за форма и на административно-производствените правила при издаването на акт; съответствието на материално-правните разпоредби с релевантните нормативни разпоредби от по-висок ранг и с целта на закона.

С нормата на чл. 168, ал. 1 от АПК, във връзка с 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. Воден от така определения предмет на производството съдът съобрази следното:

Съгласно правилото на чл. 192а от АПК /нов – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 1.01.2019 г. / компетентността на органа за издаване на подзаконовия нормативен акт се преценява към момента на издаването му, а съответствието на подзаконовия нормативен акт с материалния закон се преценява към момента на постановяване на съдебното решение.

Според разпоредбата на чл. 75, ал. 2 от АПК нормативните административни актове се издават по прилагане на закон или подзаконов нормативен акт от по-висока степен, а според чл. 7, ал. 1 от ЗНА 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. Като компетентни да издават нормативни /подзаконови/ административни актове разпоредбата на чл. 76, ал. 1 от АПК сочи изрично овластените от Конституцията или закон органи, в какъвто смисъл е и по-общата разпоредба, доколкото се отнася до всички нормативни актове, на чл. 2, ал. 1 от ЗНА. Като колективен орган на местното самоуправление на територията на съответната община 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, които законът е предоставил в неговата компетентност. 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.

Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., е приета с Решение № 106 по Протокол № 14/25.06.2020 г. на Общински съвет – Лясковец на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА.

Анализът на посочените по-горе разпоредби сочи, че правилникът представлява подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК и по силата на законовата делегация по чл.21, ал. 3 от ЗМСМА общинският съвет е компетентният орган да приема правилник, с който да уреди правила, свързани с неговата организация и дейност по време на мандата му.

Установи се при съдебната проверка, че Правилникът е приет от колективен орган на местно самоуправление, който е заседавал в законен състав при наличие на кворум и е взел решение с необходимото мнозинство. Предвид изложеното, съдът приема оспорения акт на Общински съвет – Лясковец за издаден от надлежен орган, в кръга на неговата компетентност по чл.21, ал.2 от ЗМСМА във връзка с чл.2, ал.1 и чл.7, ал.1 от ЗНА, и в изпълнение на правомощията му по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА.

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 - 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 изпълнение на чл. 26, ал.3 от ЗНА, в актуалната редакция, преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го е публикува на интернет страницата на Община Лясковец, заедно с мотивите към него, като е дадена възможност на заинтересованите лица, за предложения и становища по проекта, от която се възползвал Кметът на Община Лясковец, видно от депозираното Становище от 03.06.2020г. Не е спорно по делото, че Правилникът е приет с решение от ответния орган, взето на редовно проведено заседание на общинския съвет, при наличие на кворум и мнозинство повече от половината от общия брой на общинските съветници.

Предвид изложеното съдът намира, че оспорените разпоредби са приети при спазване на изискуемата от закона форма, без допускане на съществени нарушения на административнопроизводствените правила при приемане на правилника, като такива нарушения не се твърдят и в подадения протест.

По отношение на **материалната законосъобразност** на оспорените разпоредби съдът прие следното:

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

Предмет на контрол за законосъобразност са разпоредбите на **чл.9, чл.10 и чл.13, ал.1 от Правилника**, с които се създава и регламентира съставът, правомощията и дейността на орган, наречен Председателски съвет. В протеста се навеждат доводи за противоречие на разпоредбите с нормативен акт от по – висока степен – ЗМСМА.

Съдебният състав намира протеста за основателен поради следното:

Конкретно, първата протестираната **разпоредба на чл. 9 от Правилника** има следното съдържание: Председателят на общинския съвет и председателите на комисиите образуват Председателски съвет, който е действащ орган между две заседания.

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.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени в Закона за местното самоуправление и местната администрация /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 зам. – 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 във вр.с чл. 7, ал. 1 от ЗНА, не може да се дописва законът и да се създават допълнителни органи със съответните правомощия. В конкретния случай, в противоречие със закона - ЗМСМА, с протестираната от прокурора норма на чл. 9 от Правилника е въведена фигурата на нов колективен *орган*, наречен Председателски съвет, *със свои собствени правомощия*, какъвто не е предвиден в разпоредба 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.

Съгласно чл. 4, ал. 1 АПК, установяващ принципа на законност, административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона. С оглед общите разпоредби на АПК компетентността на един орган **следва да е установена само със закон**. В случая с Правилника се създава нов АО и се дефинират неговите правомощия, без това да е предвидено в ЗМСМА, което е недопустимо.

По изложените дотук съображения настоящият състав намира, че разпоредбата на чл. 9 от Правилника е незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена.

Със следващата протестирана **разпоредба – тази на чл. 10 от Правилника**, е възложено на Председателския съвет да подготвя проектоплан за заседанията на общински съвет за шестмесечието (т.1) и да подготвя проектоплана за предстоящото заседание на Общински съвет (т.2).

С цитираната нормата на чл. 10 от Правилника за организация и дейността на Общински съвет - Лясковец, на общинските съветници, влизащи и в състава на Председателския съвет, се възлагат

задължения по отношение на подготовката за провеждане на заседанията на общинския съвет, каквито не са предвидени в закона. 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.1-6 от ЗМСМА, като според т. 2 на чл. 25 от закона ръководи подготовката за заседанията на съвета. 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 случай че председателят на Общински съвет –Лясковец при осъществяване на правомощията си по чл. 25, т. 2 от ЗМСМА 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. 29, ал. 3 от ЗМСМА, могат да подпомагат дейността му при подготовката, свикването и провеждането на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Следователно, с формирания 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. В противоречие с установеното със закон правомощие на председателя на общинския съвет, отнасящо се до планиране и подготовка на заседанията на ръководения от него орган на местно самоуправление и възможността тази дейност да бъде подпомогната от служители в администрацията, с чл. 10, т.1 и т. 2 от Правилника тази дейност е предоставена на създадения с чл. 9 от Правилника Председателски съвет, с което реално на този колективен орган се предоставя компетентност, нормативно предоставена със ЗМСМА на друг орган, което е в пряко противоречие със закона. Създаването на нов колективен орган, било то и включващ в състава си органи със свои законови правомощия, както и възлагането му на функции, каквито не са предвидени в нормативен акт от по-висок ранг и при липса на законова делегация за това, е недопустимо. Тук следва да се подчертае, че всяка власт се учредява изрично и то със закон. Предвид това, съдът намира разпоредбата на чл. 10 от Правилника за приета изцяло в противоречие с нормативен акт от по - висока степен, в нарушение на изискването на чл. 15, ал. 1 ЗНА, във вр. с чл. 80 АПК, а именно с разпоредбата на чл. 25, т. 2 от ЗМСМА, и като такава следва да бъде отменена.

Непосредствено гореизложеното се отнася и до разпоредбата на **чл. 13, ал. 1 от Правилника**, според която председателят на общинския съвет може да свиква Председателския съвет за консултации по програмата и дневния ред на общинския съвет и по други въпроси от неговата дейност.

С Правилника, с който Общински съвет - Лясковец следва да регламентира единствено организацията и дейността си, са въведени допълнителни правомощия на неговия председател, каквито не са регламентирани в ЗМСМА, като освен това не е предвиден редът и процедурата, по който следва да бъде свикан съвета за консултации. По принцип няма забрана председателят на Общинския съвет да осъществява консултации със заместниците си, с председателите на комисии или да се съветва с представители на различните групи общински съветници и да чува техните мнения, дори този съвет за консултации да бъде наречен „Председателски съвет“, но на същият не могат да се вменяват правомощия и функции, каквито закон не предвижда. От текста на чл.13, ал.1 от Правилника не става ясно също и по кои точно други въпроси председателят на общинския съвет ще се консултира с Председателския съвет, както и дали тези въпроси са от компетентността на председателя на съвета или на самият общински съвет. Единствено законодателят определя структурите на местното самоуправление и местната администрация, а създаването на т.нар. „Председателски съвет“ и натоварването му с функции не се основава на ЗМСМА, което прави самото му създаване и вменените му функции незаконосъобразни.

В заключение, като установи, че посочените в протеста на прокурор от ОП Велико Търново фактически основания са налице и като сподели правните му доводи, съдът е мотивиран да приеме, че протестираните разпоредби от Правилника са незаконосъобразни поради противоречието им с материалноправни разпоредби от нормативен акт с по-висок ранг, което е отменително основание по смисъла на чл. 146, т. 4 във вр. с чл. 196 от АПК. Протестът е основателен в неговата цялост.

Предвид разпоредбата на чл. 194 от АПК, след влизане на решението в сила, същото следва да

се обяви по начина, по който е обявен самият Правилник, т.е. да се обнародва на сайта на Община Лясковец.

С оглед изхода на спора и своевременно направеното искане за присъждане на разноски на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на Прокуратурата на Република България следва да се присъдят направените по делото разноски от Окръжна прокуратура - Велико Търново в размер на 20,00лева, представляващи заплатена такса за обнародване на оспорването в Държавен вестник. Общински съвет Лясковец е орган на местното самоуправление, който обаче не разполага със самостоятелен бюджет и няма качеството на юридическо лице, поради което направените разноски следва да бъдат възложени в тежест на Община Лясковец, съобразно нормата на §1, т.6 от ДР на АПК.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1, предл.4-то от АПК, настоящият състав на съда

#### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор при Окръжна прокуратура Велико Търново, като незаконосъобразни нормите на чл.9, чл. 10 и чл.13, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец, мандат 2019 – 2023г., приет на основание чл. 21, ал.3 от ЗМСМА с Решение № 106 по Протокол № 14/25.06.2020г. на Общински съвет Лясковец.

**ОСЪЖДА** Община Лясковец да заплати на Прокуратурата на Република България, по сметка на Окръжна прокуратура Велико Търново, сторените разноски по делото в размер на 20,00 (двадесет) лева за обнародването на оспорването.

Решението подлежи на обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните. Касационната жалба или протест се подават чрез ВТАдмс.

**ДА СЕ ОБНАОРОВА**, на основание чл.194 от АПК, настоящото Решение, 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.

Решението да се съобщи на страните посредством изпращане препис от същото, съобразно чл.138 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: