

Обработено

[Отвори делото](#)

# РЕШЕНИЕ

№ 592

София, 29.05.2018

## В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ ОБЛАСТ, в заседание на девети май в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ВЕЛИСЛАВА КИПРОВА  
ЧЛЕНОВЕ: МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА

### ДАНИЕЛА ПЕТРОВА

и с участието  
изслуша докладваното

при секретар Евгения Попова  
на прокурора Искра Билярска  
от МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА  
АДМИНИСТРАТИВНО ДЕЛО № 253/2018.

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

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура София срещу чл.17, ал.1, т.7 и т.18 от Правилник за организацията и дейността на общински съвет К., приет с решение №6 по протокол №2 от 27.11.2015г. на основание чл.21, ал.3 от ЗМСМА. В протеста се посочва, че при приемането на чл.17, ал.1, т.7 от Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет-К., не са взети предвид разпоредбите на приетия вече Закон за публичните финанси/ЗПФ/, /ДВ, бр.15/15.02.2013г.-действащ от 1.01.2014г., с който е отменен Закона за общинските бюджети. Поддържат искане за отмяна на посочената разпоредба, която регламентира правомощия на председателя на общинския съвет, каквито не са предвидени в действащите вече разпоредби по чл.7, ал.5, чл.22, ал.3, чл.45 и сл., чл.122 и сл., чл.140 от ЗПФ и чл.21, ал.1, т.6, чл.25, чл.44, ал.1, т.5, чл.52 от ЗМСМА. По отношение на разпоредбата на т.18 считат, че регламентацията оправомощаваща председателят на общинския съвет да командирова общински съветници в рамките на определените за това средства противоречи на чл.44, ал.1, т.5 и т.16 от ЗМСМА, както и на чл.34 , ал.4 от ЗМСМА. Молят да се отменят посочените разпоредби като незаконосъобразни.

Ответната по протеста страна - Общински съвет – К. редовно призован за дата на съдебно заседание не изпраща представител и не взема становище по оспорването. Представена е преписката по приемане на оспорваната наредба.

От събраните доказателства, съдът прие за установено следното от фактическа страна:  
Представено е решение №5/10.11.2015г. на ОбС К., с което се инициира създаването на комисия за изработването на ПОДОСК, покана за заседание за приемане на ПОДОСК, докладна записка на Г.Д. –председателя на временната комисия, с която се внася за разглеждане проекта на ПОДОСК в ОбС К., с който е приет ПОДОСК и решение №6/27.11.2015г. за приемане на ПОДОСК. Решението е прието с 11 гласа „за“ и 0 „против“. Не са представени доказателства за публикуване проекта на Наредба на интернетстраницата на Общината.

Съобразно разпоредбата на чл.196 във вр. с чл.168, ал.1 и чл.146 от АПК, съдът проверява

законосъобразността на оспорения административен акт, като преценява дали е издаден от компетентен орган и при спазване на установената форма, спазени ли са процесуалните и материалноправните предпоставки по издаването му и съобразен ли е с целта на закона. По отношение на спазването на процесуално - правните разпоредби относно приемането на нормативни административни актове настоящия състав намира следното:

Настоящият съдебен състав намира, че оспорваната наредба е издадена от компетентен орган - това е Общински съвет К., който съгласно чл. 8 от ЗНА притежава правомощия да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неурядени от тях обществени отношения с местно значение.

Съобразно разпоредбата на чл.26/ДВ, бр.46 от 2007г./ ЗНА, редакцията действаща към момента на издаване на Наредбата, предвижда- ал.1 изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на стабилност, откритост и съгласуваност. Според ал.2 на чл.26 от ЗНА преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14дн. срок за предложения и становища по проекта.

Липсата на доказателства за публикуването на проекта за Наредба с мотивите към него съобразно изискванията на чл.26 от ЗНА, сочи за допуснато в производството по приемането ѝ съществено процесуално нарушение на административнопроизводствените правила.

Публикуването на проекта на акта е начинът, по който се обезпечава участието на засегнатите лица в производството по приемането на оспорения акт. Разпоредбата на чл.26 от ЗНА задължава органът издал акта преди приемането му да проведе съответното обсъждане с направените становища, предложения и възражения. Въпреки дадената изрична възможност със съответните указания на органа издал акта да представи доказателства за публикуването и разгласяването по съответния ред на Наредбата, същият не представи такива.

Ето защо, съдът намира, че нарушението на императивната разпоредба на чл.26 от ЗНА съставлява съществено процесуално нарушение на административнопроизводствените правила по издаването на административния акт и е основание за неговата отмяна.

По отношение спазването на материално-правните разпоредби настоящият състав намира следното:

По своето естество Наредбата представлява нормативен административен акт по определението на чл.75, ал.1 от АПК, защото съдържа административно-правни норми, отнася се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно право действие. В същия смисъл е и дефиницията на чл.1а, както и чл.15 от ЗНА.

По отношение оспорените разпоредби:

Съобразно разпоредбата на чл.17, ал.1 , т.7 от ПОДОСК е предвидено, че: Председателят на Общинския съвет предлага бюджетния кредит за издръжка на Общинския бюджет по Закона за общинските бюджети, след консултации с Председателския съвет и упражнява контрол върху разходването на средствата, разчетени по бюджета на Общинския съвет. Съдът счита, че оспорената разпоредба противоречи на ЗМСМА и на ЗПФ по следните съображения:

Правомощията на председателя на ОбС са посочени от разпоредбата на чл. 25 от ЗМСМА и законодателят не е предвидил възможност за разширяването им. Контролът върху бюджета на общината от който се издръжа и ОбС се извършва от самия ОбС.

По смисъла на чл. 7, ал.1 ЗНА правилника е нормативен акт, който се издава за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност.

Посоченият текст от една страна е в противоречие с нормата на чл. 25 ЗМСМА, която императивно и изчерпателно посочва правомощията на председателя на общинския съвет, без да дава възможност за тяхното увеличаване или намаляване с подзаконов нормативен акт, издаден по усмотрение на съответния общински съвет.

Ето защо разширяването на тези правомощия при липсата на законова делегация за това е незаконосъобразно поради нарушение на материалноправните разпоредби залегнали в закона.

От друга страна приемането, разходването и контрола свързани с бюджета на една община намират детайлна регламентация в нормите на ЗМСМА и ЗПФ.

В тази насока съгласно чл. 21, ал.1 ЗМСМА общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му, респ. чл. 44, ал.1, т.5 ЗМСМА оправомощава кмета на общината да организира изпълнението на общинския бюджет. Регламентация на въпросите свързани с общинския бюджет, надлежните органи и техните компетенции по отношение съставянето, внасянето, съдържанието, приемането, изпълнението и контрола се съдържат и в Закона за публичните финанси.

Така чл. 7, ал.5 и чл. 22, ал.3 ЗПФ предвиждат, че кметовете организират и ръководят съставянето, внасянето в общинския съвет и изпълнението на бюджетите на общините, като общинските съвети и кметовете при това спазват съответните фискални правила по този закон, докато чл. 45, ал.1 ЗПФ посочва какви са частите на общински бюджет и как се формират.

Изпълнението, събирането, изменението и отчитането на общинския бюджет от своя страна са уредени в нормите на чл. 122, чл. 124 и чл. 140 ЗПФ, според които изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансиирани от и чрез общинския бюджет; приходите по общинския бюджет се събират от общинската администрация, освен когато съзакон е предвидено друго; промени по общинския бюджет през бюджетната година и в размера на бюджетните взаимоотношения на общината с държавния бюджет се извършват при условията и по реда на този закон и на закона за държавния бюджет за съответната година, а промените по общинския бюджет, извън тези по чл. 56, ал.2, се одобряват от общинския съвет, при което кметът отразява промените по бюджета на общината, съответно по бюджетите на второстепенните разпоредители с бюджет към него; кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и в срок до 31 август на следващата бюджетна година го внася за приемане от общинския съвет, а в случаите, когато Сметната палата извършва финансов одит на годишния отчет на общината, кметът на общината внася за приемане одитирания отчет заедно с одитното становище на Сметната палата за заверка на годишния финансов отчет на общината; общинския съвет приема отчета на кмета и т.н.

Във всяка от разгледаните хипотези не фигурира председателя на общинския съвет и той нито има законово предвидени функции, които да изпълнява с изключение на залегналата в чл. 140, ал.4 ЗПФ да организира публичното обсъждане на отчета на кмета, нито с правилника може допълнително да му се вменят такива.

Ето защо разширяването на правомощията на председателя с правилника за организацията и дейността на съответния общински съвет е в противоречие с нормативни актове от по-висока степен и следва да бъде отменено като незаконосъобразно.

При наличието на законова рамка е извън възможността на органа на местна власт да разпорежда нещо различно, поради което приетото от последния е в пряко противоречие с императивната норма и това води до неговата незаконосъобразност.

По отношение разпоредбата на чл.17, ал1, т.18 от ПОДОСК, според която „Председателят на Общинския съвет командирова общинските съветници в рамките на определените за това средства“, съдът намира следното:

Правомощията на председателя на ОбС са посочени от разпоредбата на чл. 25 от ЗМСМА и законодателят не е предвидил възможност за разширяването им. Съобразно разпоредбата на чл.44, ал.1, т.5 и т.16 от ЗМСМА кметът на Общината организира изпълнението на общинския бюджет и осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет. От друга страна , от прочита на оспорената разпоредба е видно, че не се прави разлика дали командироването е във връзка с изпълнение на служебните задължения във връзка с изпълняваната длъжност на общински съветник или по повод на участие в други събития. Съобразно разпоредбата на чл.34, ал.4 от ЗМСМА пътните и другите разноски, направени от общинския съветник във връзка с работата му в съвета, се поемат от общинския бюджет. В атакуваната разпоредба не се прави разлика и за това, дали се касае за командировка във връзка с изпълнение на служебни задължения като общински съветник в страната или извън нея. Съобразно пък разпоредбата на чл.6, ал.1, т.2 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина, е определен реда и компетентността при вземане на дадено решение и поради това тя има изключителен характер. Ето защо и противоречието на разпоредбата на чл.17, ал.1 , т.17 от ПОДСОК с нормите на чл.6, ал.1, т.2 от Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина и чл.44, ал.1, т.5 и т.16 от ЗМСМА, води до незаконосъобразност на посочената разпоредба.

Ето защо и на основание гореизложеното и съдът намира, че допуснатите противоречия с посочените законови норми обуславя порочността на атакуваните текстове от Правилника, които следва да бъдат отменени на това основание.

С оглед изхода от спора, следва да бъде осъден Общински съвет К. да заплати сторените разноски на Окръжна прокуратура София в размер на 20lv.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал.1 от АПК, Административен съд София област

## **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** чл.17, ал.1, т.7 и т.18 от Правилник за организацията и дейността на общински съвет К., приет с решение №6 по протокол №2 от 27.11.2015г. и изменен и допълнен с решение №85 по протокол №7 от 28.04.2016г. на Общински съвет К..

**ОСЪЖДА** Общински съвет-К. да заплати на Окръжна прокуратура-София направените по делото разноски в размер на 20 (двадесет) лева.

Решението подлежи на касационно обжалване пред ВАС в 14 – дневен срок от съобщаването му по реда на чл. 138 АПК.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ ВЕЛИСЛАВА КИПРОВА  
ЧЛЕНОВЕ:МИЛКА ВАРНОВА-ИТОВА  
ДАНИЕЛА ПЕТРОВА**