

РЕШЕНИЕ

№ 201

28.03.2022 г., гр.Хасково

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Хасково

в открито съдебно заседание на девети март две хиляди двадесет и втора година в състав:

Председател: Ива Байнова
Членове: Павлина Господинова
Антоанета Митрушева

при участието на секретаря Йорданка Попова
и прокурора Цвета Пазайтова
като разгледа докладваното от съдия А.Митрушева
адм. дело № 1286 по описа на съда за 2021 година,
за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на Раздел III от Глава десета на Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по протест на ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА - ХАСКОВО против разпоредбите на чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Маджарово, приет с Решение № 5/14.11.2019 г.

В протеста се релевират доводи за незаконосъобразност на оспорените разпоредби, като се твърди, че на основание законната делегация на чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА Общинският съвет на Община Маджарово приел Правилник за организацията и дейността на общински съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, с който се уреждали въпросите, свързани с организацията и дейността на общинския съвет и неговите комисии, отношенията му с органите на общината и статута на общинските съветници.

При извършена проверка по реда на надзора за законност на административните актове било установено, че разпоредбите чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Маджарово, регламентирали създаването на „председателски съвет“, както и натоварването на този председателски съвет с организационни функции, което не се основавало на ЗМСМА.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, се уреждали от ЗМСМА. В цитирания специален закон председателските съвети не фигурирали като орган на управление на местния орган на власт.

На следващо място, в ЗМСМА били регламентирани правомощия на председателя и на заместник-председателите на общински съвет, както и на комисииите към него, при което председателският съвет се снабдявал със собствена компетентност, а същевременно се състоял

от органи със свои законови правомощия. По този начин на председателския съвет се делегирали и предоставяли права, нормативно дадени от ЗМСМА на други органи, което било в пряко противоречие с нормативното разрешение от по-висок ранг.

Претендира се отмяна на оспорените разпоредби по съображенията, изложени в протеста.

В съдебно заседание представителят на Окръжна прокуратура – Хасково поддържа така подадения протест и моли за присъждане на направените по делото разноски.

Ответникът по оспорването – ОБЩНСКИ СЪВЕТ - МАДЖАРОВО не ангажира становище по основателността на протеста.

Настоящият съдебен състав, като прецени събраните по делото доказателства и становищата на страните и след служебна проверка на протестиращия акт, съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, приема за установено следното:

С Докладна записка от Председателя на Общински съвет - Маджарово до Общински съвет Маджарово е направено предложение за приемане на нов Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. С Решение № 5 на Общински съвет - Маджарово по Протокол № 2/14.11.2019 г. е приет Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Решението е взето с 11 гласа "за", "против" - 0 гласа и "въздържали се" – 0 от общо гласували 11 общински съветника.

Предмет на оспорване в настоящето производство са разпоредбите на чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от този правилник.

Като самостоятелни разпоредби от такъв акт тяхното оспорване пред съд е регламентирано в дял трети, глава X, раздел III, чл. 185 - 196 от АПК. Правилникът за организацията и дейността на Общински съвет – Маджарово е вътрешноустройствен и организационен акт, чрез който се регулира материя, която се отнася не само до вътрешната организация, но и до съдържанието на дейността на съвета. В този смисъл, същият съдържа вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на обществените отношения в границите на съответната община. Съгласно чл. 186, ал. 2 от АПК, прокурорът може да подаде протест срещу акта, тоест законодателят е предоставил правомощията по оспорване на подзаконов нормативен акт чрез подаване на протест на прокурора, без разграничение за йерархическата му поставеност в системата на прокуратурата, с оглед общата компетентност на прокуратурата по чл. 127, т. 5 от Конституцията на РБ и чл. 16, ал. 1, т. 1 от АПК.

С подаването на протеста от страна на прокуратурата, са предприети действия по защита на обществен интерес, свързан със законосъобразното упражняване правомощията на орган на местното самоуправление – Общински съвет – Маджарово, както и в изпълнение на законови разпоредби.

Предвид изложеното, следва да се приеме, че протестът е допустим, тъй като прокурорът притежава процесуална легитимация за оспорване на текстове от подзаконов нормативен акт, подлежащ на съдебен контрол.

По основателността на жалбата:

На основание чл. 168 от АПК, съдът следва да извърши служебно проверка на законосъобразността на обжалвания подзаконов административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, като за нищожността следи служебно.

В тази връзка, на първо място, следва да бъде отбелязано, че Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който се избира от населението на общината и осъществява своите правомощия, предвидени в чл. 21, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и други закони, като по аргумент на алинея 2 от горната разпоредба "в изпълнение на правомощията си по алинея 1, общинският съвет приема правилници, наредби и инструкции, решения, декларации и обръщения".

Обжалваният подзаконов нормативен акт е приет в предписаната от закона форма и от териториално и материално компетентен орган. Тъй като се касае за колективен орган, за да са валидни взетите от него решения, заседанията следва да бъдат проведени при участие на необходимия брой общински съветници и същите следва да бъдат подкрепени от нормативно определения брой съветници. В случая численият брой общински съветници на Общински съвет - Маджарово е 11. На проведеното на 14.11.2019 г. заседание на Общински съвет - Маджарово, когато е приет Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Маджарово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация са гласували общо 11 общински съветника, което означава, че при вземането на това решение е бил налице необходимият кворум, тъй като на заседанието са присъствали повече от половината от общия брой общински съветници – чл. 27, ал. 2 от ЗМСМА. Това решение е подкрепено от 11 общински съветника, което означава, че същото е взето при необходимото мнозинство от повече от половината от общия брой общински съветници – чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА.

Процедурата по издаване на действащите в страна нормативни актове е уредена в ЗНА. В чл. 8 от ЗНА се дава право на всеки Общински съвет да издава правилници, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредените от тях обществени отношения с местно значение. Независимо от обстоятелството, че действието на тези актове се ограничава само върху територията на съответната община, при съставянето и приемането им следва да се спазват изискванията, заложи в ЗНА. По отношение спазването на процедурата по приемане на подзаконовия нормативен акт, следва да бъде отбелязано, че настоящата инстанция установи съществено нарушение в процедурата по приемане на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Маджарово, и по-конкретно на разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове. Според тази разпоредба, 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, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

В конкретния случай липсват данни за спазването на така указаната процедура по отношение приемането на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Маджарово. Допуснатото процесуално нарушение в процедурата е съществено и представлява самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби.

По отношение приложението на материалния закон съдът съобрази следното:

Предмет на контрол за законосъобразност в производството са разпоредбите на чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от този правилник.

Оспорените разпоредби на Правилника предвиждат съответно: в чл. 17 - правомощията на председателския съвет, според който текст същият 1. разработва проект за дневен ред и определя дата на заседанието; 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. Член 18 посочва, че председателският съвет се формира от: 1. председателя на Общинския съвет, 2. председателите на постоянните комисии; 3. ръководителите на групите съветници. Алинея 2 на чл. 37, от своя страна, постановява, че общинският съветник има право да оспори наложената санкция "отстраняване от заседание" пред Председателския съвет на Общинския съвет, който може да я потвърди, отмени или промени. Според чл. 63, ал. 4, председателският съвет разглежда по реда на постъпването им в деловодството на Общинския съвет исканията по предходната алинея и включва в проекта за дневния ред онези от тях, които са по обществено значими въпроси. Член 63, ал. 1 посочва, че председателят на Общинския съвет, подпомаган от председателския съвет, подготвя проект за дневен ред най-малко 7 дни преди датата на заседанието. Алинея 2 - в дневния ред могат да бъдат включени само материали, по които са приети становища на комисиите на Общинския съвет. По предложение на Председателя на Общинския съвет или Председателския съвет могат да се включват материали без становища на комисиите по въпроси, касаещи организацията и работата на Общинския съвет. Алинея 5 - Питанията, предложенията и становищата на гражданите, които не са по обществено значими въпроси се връщат на подателя им от звеното "Организационно-техническо обслужване на Общинския съвет" в 7-дневен срок от решението на Председателския съвет.

Така посочените разпоредби от Правилника, според настоящия състав, не са съобразени с изискванията за съответствието им на материален закон от по-висок ранг, поради което същите се явяват незаконосъобразни. Съгласно чл. 7 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. Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

По делото няма спор, че оспореният правилник е приет на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА и предмет на преценка в настоящото производство ще бъде въпросът за противоречието на посочените норми от правилника с материалните закони от по-висок ранг, един от които е ЗМСМА.

Настоящият съдебен състав изцяло споделя доводите, изложени в протеста на Окръжна прокуратура - Хасково, че оспорените разпоредби от правилника противоречат на нормативни актове от по-висока степен, в нарушение на изискването на чл. 75, ал. 2, чл. 76, ал. 3 от АПК, чл. 1а, чл. 7, ал. 1, пр. 2 и чл. 8 от Закона за нормативните актове.

Видно от протестираните разпоредби, с формирането на председателски съвет се създава орган със самостоятелна компетентност, който изземва част от правомощията на други, законово регламентирани органи в ЗМСМА, като същият не е предвиден да изпълнява тези правомощия по ЗМСМА и е в противоречие с разпоредбите на закона - чл. 21 - 25, чл. 28а, чл. 29а, чл. 48 и др. от ЗМСМА. В чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА се предвижда, че Общинският съвет създава постоянни и временни комисии и определя техните членове, в чл. 24, ал. 1 и ал. 2 се предвижда общинските съветници да изберат от своя състав председател и заместник-председатели. Не е предвидено в състава на Общинските съвети да съществуват други органи, а с приетия Правилник не може да се доразвива закона и да се създават допълнителни органи

със съответните правомощия. С протестираните разпоредби се създават задължения и предвиждат правомощия за председателския съвет, каквито не са предвидени в закона.

По изложените съображения съдът намира, че протестираните разпоредби от Правилника на Общински съвет – Маджарово са незаконосъобразни, тъй като противоречат на нормативен акт от по-висока степен, а именно на ЗМСМА. Предвид изложеното протестираните текстове на разпоредбите на чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от Правилник за организацията и дейността на общински съвет - Маджарово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 5 по Протокол № 2 от 14.11.2019 г. на Общински съвет – Маджарово, следва да бъдат отменени като незаконосъобразни.

При този изход на делото и с оглед направеното искане, на Окръжна прокуратура – Хасково следва да се присъдят направените деловодни разноски в размер на 20 лв. за публикация на обявлението в „Държавен вестник“.

Водим от гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 вр. чл. 146, т. 4 от АПК съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по протест на Окръжна прокуратура - Хасково разпоредбите чл. 17; чл. 18; чл. 37, ал. 2; чл. 63, ал. 4 и чл. 63, ал. 1, 2 и 5 в частта „председателски съвет“ от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет - Маджарово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 5 по Протокол № 2 от 14.11.2019 г. на Общински съвет – Маджарово.

ОСЪЖДА Общински съвет – Маджарово да заплати на Окръжна прокуратура – Хасково сумата от 20.00 (двадесет) лева - деловодни разноски.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

1.

2.

