

РЕШЕНИЕ

№ 9116

София, 18.10.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на двадесет и осми септември две хиляди и двадесет и втора година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИНИКА ЧЕРНЕВА

**ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА БОРИСОВА
АГЛИКА АДАМОВА**

при секретар	Ирена Кръстева	и с участието изслуша докладваното
на прокурора	Георги Камбуров	
от съдията	Аглика Адамова	

по административно дело № 4621 / 2022 г.

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

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет Тунджа против решение № 58/04.04.2022г., постановено по адм. д. № 337/2021 г. по описа на Административния съд -Ямбол, с което са отменени разпоредбите на чл. 4, ал. 2; чл. 19, ал. 1, т. 1; чл. 20; чл. 21; чл. 64, ал. 1, изр. 1-во; чл. 65, ал. 1 и ал. 3 и чл. 72а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Тунджа, неговите комисии и взаимодействието им с общинската администрация.

В касационната жалба се твърди неправилност на решението, като постановено при неправилно приложение на материалния закон и съществено нарушение на процесуалните правила - касационни основания по чл. 209, т. 3 АПК. Твърди се, че председателските съвети не са новост и имат своята регламентация в законодателството. Иска се отмяна на решението и отхвърляне протеста на младши прокурор при Районна прокуратура Ямбол.

Ответникът - младши прокурор при Районна прокуратура Ямбол 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 – Ямбол е образувано по протест на младши прокурор при Районна прокуратура Ямбол срещу разпоредбите на чл. 4, ал. 2; чл. 19, ал. 1, т. 1; чл. 20; чл. 21; чл. 64, ал. 1, изр. 1-во; чл. 65, ал. 1 и ал. 3 и чл. 72а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Тунджа, неговите комисии и взаимодействието им с общинската администрация.

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 си вид и вменените му права и задължения, изпълващи съдържанието на дейността му са незаконосъобразни. Според съда, записаното в чл. 21 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. 4, ал. 2; чл. 19, ал. 1, т. 1; чл. 20; чл. 21; чл. 64, ал. 1, изр. 1-во; чл. 65, ал. 1 и ал. 3 и чл. 72а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Тунджа неговите комисии и взаимодействието им с общинската администрация.

Обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно. При постановяването му не са допуснати твърдяните 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 от 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 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. С приет на основание чл. 21, ал. 3 от 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 от 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 сформирването 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-обща 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 консултативен 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.

По-конкретно, чл.21, т.1 от атакувания правилник вменява на председателския съвет да разработи проект за дневен ред на заседанията на ОС. Това правомощие е доразвито в чл. 65 от правилника. В ЗМСМА обаче 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 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. Задължение на председателя е и, съгласно чл. 25, т.4 ЗМСМА, да координира работата на общинските комисии, поради което е излишно да се създават отделно правомощия по разпределяне на работни материали между комисиите, както това е направено с чл.21,т. 2 от правилника; това разпределение е част от самата дейност по координация, възложена на председателя на ОС.

Изцяло извън правомощията както на председателя на общинския съвет, така и на общинския съвет е провеждането на политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет. Кметът на общината е този, който съгласно чл.44, ал.1, т.10 ЗМСМА поддържа връзки с политическите партии, обществените организации и движения, както и с други органи на местното самоуправление в страната и в чужбина. Общинският съвет, макар и да има състав, излъчен от политически партии, след избирането му няма политически функции. Поради това е недопустимо съветът или отделни съветници да провеждат политически консултации, било то и във връзка с дейността на съвета.

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 внася проекти за решения. Не може отделният общински съветник или група такива да се лишат от тези им правомощия и да се делегира конкретно предложение за състава на международните делегации само на председателския съвет.

С чл. 21, т. 5 от правилника на председателския съвет се възлагат функции по разглеждане на постъпили сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено значими въпроси на общината. С описаната формулировка на Председателския съвет са предоставени правомощия, които съгласно АПК са предоставени на самия общински съвет. Действително, съгласно чл. 110, ал. 1 АПК организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на органите по чл.

107, ал. 1, но ал.2 на същия текст предвижда, че за цялостната работа с предложенията и сигналите отговарят именно органите по чл. 107, ал. 1, а само организирането на работата може да бъде възложено на овластени от тях длъжностни лица. Следователно, общинският съвет е този, който следва да се заеме с разглеждането на сигналите, жалбите и предложенията и е недопустимо това правомощие да бъде изцяло преотстъпвано на отделни общински съветници или групи от тях.

Съгласно чл. 4, ал. 2 от правилника по решение на председателския съвет заседанията на общинския съвет може да се провеждат и на място, различно от сградата на общината. С описаната формулировка се разширява кръгът от правомощия дадени на председателския съвет до такава степен, че същите противоречат на закона. Недопустимо е друга структура, различна от общинския съвет да взема решения за смяна на мястото на провеждане на заседанията на общинския съвет. В тази връзка правилно е отменен и чл. 72а от правилника, предвиждащ председателския съвет да взема решение за провеждане на неприсъствено заседание.

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

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

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 58/04.04.2022г., постановено по адм. д. № 337/2021 г. по описа на Административния съд –Ямбол.

Решението е необжалваемо.

Вярно с оригинала,

секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ МАРИНИКА ЧЕРНЕВА

ЧЛЕНОВЕ:/п/ СВЕТЛАНА БОРИСОВА

/п/ АГЛИКА АДАМОВА