

Р Е Ш Е Н И Е

№ 24

гр. Перник, 15.03.2012г.

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд Перник в тричленен състав, в съдебно заседание на двадесет и втори февруари през две хиляди и дванадесета година в състав:

СЪДИЯ: ИГНАТ ГЕОРГИЕВ
СТЕФАН СТАНЧЕВ
ЕМИЛИЯ ИВАНОВА

При секретаря И.И.***, като разглежда докладваното от съдията Георгиев административно дело № 483 по описа за 2011г., за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по оспорване от Кмета на Община Перник на чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 37, ал. 2; чл. 45, ал. 3; чл. 46, ал. 3; чл. 22, т. 5 във вр. с чл. 27 и чл. 28, както и чл. 101, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Перник, приети с решение № 28 по протокол № 4 от 14.12.2011г.. С жалбата се твърди, че атакуваните текстове от нормативния административен акт противоречат и нарушават разпоредбите на чл. 17, чл. 25, чл. 25, т. 6, чл. 29а, чл. 33, чл. 36, чл. 44, ал. 1, т. 7 и т. 18 и чл. 52, ал. 1 от ЗМСМА. Направено е искане съдът да отмени посочените текстове на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Перник. В съдебно заседание се поддържа оспорването и се претендира присъждане на разноски.

Ответника по жалбата – Общински съвет Перник, чрез процесуалния си представител оспорва жалбата. Конкретни доводи излага в писмена защита, като на първо място застъпва тезата, че жалбата е недопустима, тъй като за кмета на общината липсва правен интерес да оспори разпоредбите на 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 37, ал. 2; чл. 45, ал. 3; чл. 46, ал. 3 от правилника, защото същият не се засяга като орган на изпълнителната власт и с тези разпоредби не се засягат непосредствено негови права, свободи и законни интереси. Относно разпоредбите на чл. 22, т. 5 във вр. с чл. 27 и чл. 28 от правилника развива съждения, че тези разпоредби имат характер на етични норми и като такива не подлежат на съдебен контрол, доколкото не засягат по никакъв начин кмета на общината. Относно оспорения текст на чл. 101, ал. 1 от правилника твърди, че същият не противоречи на норми от по-висок ранг, поради което искането за отмяна следва да се остави без уважение. Претендира присъждане на разноски.

Представителят на Окръжна прокуратура Перник дава заключение за основателност на жалбата, с мотиви, че оспорените нормативни текстове противоречат на закона. По отношение на всички оспорени текстове счита, че е налице разширяване правомощията на общинския съвет, което е в противоречие със ЗМСМА и ЗОВ, поради което същите следва да се отменят.

Административен съд Перник, като взе предвид доводите на страните, съобразно доказателствата и закона, намира за установено следното:

Предмет на контрол за законосъобразност са нормите на чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 37, ал. 2; чл. 45, ал. 3; чл. 46, ал. 3; чл. 22, т. 5 във вр. с чл. 27 и чл. 28, както и чл. 101, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Перник, приети с решение № 28 по протокол № 4 от 14.12.2011г.. С това решение общинския съвет приема повторно чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 45, ал. 3 и чл. 22, ал. 3 и със същото решение изменя разпоредбите на чл. 37, ал. 2; чл. 46, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Правилника.

Видно от представената по делото преписка е, че процедурата по приемане на Правилника е започнала с решение № 4, протокол № 2 от заседание на Общински съвет Перник проведено на 16.11.2011г., с което е избрана временна комисия в състав от тринадесет общински съветника от различни парламентарно представени групи за изготвяне проект на правилника. Временната комисия е провела свои заседания, изготвила е доклад за изработване на правилника и е предложила на вниманието на общинския съвет да приеме предложения вариант на правилника.

С покана от председателя на Общински съвет Перник, изх. № 56 от 22.11.2011г., е свикана за 28.11.2011г. редовна сесия, като в дневния ред по т. 1 е включено приемане на Правилник за организацията и дейността на Общински съвет Перник, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

С решение № 6, оформено в протокол № 3 от 28.11.2011г. с 29 гласа "за", при кворум от 40 присъстващи общински съветници и на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА е приет Правилника.

Кмета на общината с писмо вх. № 465 от 30.11.2011г. на основание чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА, е върнал за ново обсъждане приетия на заседанието на 28.11.2011г. на Общински съвет Правилник за организацията и дейността му в оспорваните и в съдебното производство текстове. Във връзка с връщането Председателя на Общински съвет с покана изх. № 60 от 06.12.2011г. е свикал сесия, която я е насрочил за 14.12.2011г.. Точка 2 от дневния ред е повторно обсъждане на оспорените разпоредби на приетия с решение № 6 от 28.11.2011г. на общински съвет Правилник. Междувременно на 12.12.2011г. комисията е разгледала искането на кмета на общината и е излязла със свое становище по оспорените текстове. На

заседанието на 14.12.2011г. са присъствали 39 общински съветници, като за приемането на различните оспорени текстове са гласували повече от половината от общия брой на общинските съветници. С решение № 28 по протокол № 4 от 14.12.2011г. общинския съвет приема повторно чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 45, ал. 3 и чл. 22, ал. 3 и със същото решение изменя разпоредбите на чл. 37, ал. 2; чл. 46, ал. 3 и чл. 101, ал. от Правилника.

Решение № 28 по протокол № 4 от 14.12.2011г. е оспорено и като индивидуален административен акт на самостоятелно правно основание от кмета на община Перник и е образувано АД № 25/2012г. по описа на съда. С определение от 23.01.2012г., жалбата е оставена без разглеждане и производството по делото е прекратено. Съдебния акт е влязъл в сила на 02.02.2012г. С оглед на това в настоящето производство не се разглежда, обсъжда, коментира и анализира решение №28 по протокол № 4 от 14.12.2011г на Общ.съвет Перник.

Въз основа на така изградената фактическа обстановка, съдът приема, че са спазени административно производствените правила, правилника е приет, с необходимото мнозинство по чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА и от компетентния орган по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА, поради което не се откриват отменителните основания по чл. 146, т. 1, т. 2 и т. 3 от АПК.

Активна легитимация да оспорят подзаконовият акт имат всички правни субекти в случаите, когато пряко се засягат права, законни интереси или се създават задължения за тях. Нормата на чл. 186, ал. 1 АПК обаче предвижда и възможност за съдебно обжалване от страна на органите, винаги когато административният нормативен акт може да наруши права, законни интереси или да създаде задължения за тях. В този смисъл засягането на правата не означава непременно настъпване на вреди за правните субекти като предпоставка за обжалването, а една евентуална възможност за засягане на правата. Прогресивният характер на легитимацията според чл. 186, ал. 1 АПК е възможността да се обжалват нормативните актове на администрацията, не само когато са налице пряко нарушени права, но и при предстоящо засягане на права и интереси. Правният интерес е процесуалноправно понятие, тъй като се свързва с призната от закона възможност да се търси съдебна защита на засегнати права, свободи и законни интереси. Правният интерес трябва да е пряк: със самата отмяна на оспорения акт да бъде отстранена щета или да се предотврати настъпването на щета от изпълнение на административния акт и да е непосредствен: административният акт трябва да засяга правната сфера на жалбоподателя, като отнема, изменя или ограничава права или противозаконно създава задължения за жалбоподателя или създава права, с които уврежда жалбоподателя. В случая се установява наличие на правен интерес от оспорване.

Правилникът за организацията и дейността на Общинския съвет е подзаконов нормативен административен акт, съгласно

определението за нормативен административен акт по чл. 75 от АПК във вр. с чл. 7, ал. 1 от ЗНА, защото се издава за прилагане на закон - на ЗМСМА, съгласно чл. 21, ал. 3, с който Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Правилникът, като подзаконов административен акт, съдържа административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно действие и може да се оспорва без ограничение във времето, съгласно чл. 185 във вр. с чл. 187 от АПК. Оспорването е направено от кмета на община Перник, същото е допустимо тъй като съгласно правомощията на кмета на общината, регламентирани в по чл. 45, ал. 5 и ал. 11 от ЗМСМА, същият притежава процесуална възможност да оспори акт на съответния общински съвет, ако прецени, че същият е незаконосъобразен.

Дефиницията на подзаконов нормативен акт "правилник" е дадена в чл. 7, ал. 1 от ЗНА, като съгласно ал. 1 "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. С оспорения правилник се регулира организацията на месния общински съвет и е издаден в изпълнение на чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА. Правилника е структуриран в дванадесет глави. Спорните текстове са намерили систематично място в глава трета-Ръководство, глава шеста-Комисии и глава десета-Взаимодействие между общинския съвет и общинската администрация.

Оспорената разпоредбата на чл. 12, ал. 1, т. 6 гласи: "Председателят на ОБС освен правомощията по чл. 25 от ЗМСМА упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет". В правомощията на общинския съвет в чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА е, разписано, че общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му. Осъществявания контрол върху изпълнението на бюджета е възложено на общинския съвет, а не на неговия председател. Правомощията на председателя на общинския съвет са посочени изчерпателно в чл. 25 от ЗМСМА и законодателят не е предвидил разширяването им. Оспорената т. 6 при липса на друга норма в правилника регламентираща в какво се изразява контрола, какво следва от това и как ще се изразходват средствата предполага непрозрачен метод на управление и съмнение за целесъобразност. Обстоятелството, че в общинския бюджет са предвидени средства за издръжка на общинския съвет, не дава основание за друг извод. Разпоредител с бюджетните средства е кметът на общината. Кметът отговаря за разходването на средствата, постъпили както от републиканския бюджет, така и от собствени приходи на общината. От тази гледна точка общинският съвет не разполага със средства, чието разходване да определя сам, поради което не би могъл да упражнява контрол върху тези средства, още по-малко еднолично-председателят на съвета.

Единственото правомощие на общинския съвет съгласно чл. 52, ал. 1 от ЗМСМА е съставянето на самостоятелен бюджет на общината за средствата от собствени приходи. За изпълнението на същия отговаря кметът. Разпоредбата на чл. 12, ал. 1, т. 6 от Правилника е приета в нарушение на чл. 17, чл. 21, ал. 1, т. 6 и чл. 29а от ЗМСМА и противоречи на чл. 52 от ЗМСМА.

По отношение на разпоредбата на чл. 14, ал. 1, т. 6 от правилника, която гласи: "Зам.-председателите на Общинския съвет контролират разходите на финансовите средства на съответните комисии". Съгласно чл. 24, ал. 1 от ЗМСМА, Общинският съвет избира председател на съвета, а като възможност законодателят е предвидил и избор на заместник-председатели на Общинския съвет - чл. 24, ал. 2 от ЗМСМА. Тъй като това е възможност, а не - задължение, законът не е предвидил изрични норми, които да уреждат, най-общо, положението на тези заместник-председатели. Законодателят е указал, че това може да бъде извършено от самия Общински съвет - чл. 24, ал. 2 от ЗМСМА, където е посочено, че условията и редът за избиране и правомощията на заместник-председателите се уреждат в правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА. Именно по този начин и Общински съвет - Перник е подходил, но не се е съобразил, че съответните комисии не разполагат със собствени финансови средства, които да се контролират. Изхождайки от правомощията на председателя на общинския съвет разписани с императивна правна норма, то следва, че на по-силното основание не е налице такова правомощие и за зам.-председателите. След като е налице противоречие с императивна правна норма чл. 25 от ЗМСМА, то и оспорвания текст е незаконосъобразен и като такъв следва да бъде отменен.

По отношение разпоредбата на чл. 37, ал. 2 от правилника, която гласи: "Разходите необходими за дейността на постоянните комисии на общинския съвет се утвърждават от председателя на общински съвет по предложение на заместник председателите и ръководствата на съответните комисии и в рамките на приетия бюджет на община Перник. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА общинският съвет създава постоянни и временни комисии и избира техните членове. Разпоредбата е лаконична, конкретна и ясна - общинският съвет създава постоянни и временни комисии и избира техните членове. Съгласно разпоредбата на чл. 48, ал. 1 от ЗМСМА Общинският съвет избира от състава на своите съветници постоянни и временни комисии, като в разпоредбата на чл. 49, ал. 1 от ЗМСМА са разписани задачите, които те изпълняват, а именно 1. да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаване на проблемите; 2. да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване; 3. да осъществяват контрол за изпълнение на решенията на общинския съвет. Разпоредбата на чл. 50 от ЗМСМА предвижда, че по разглежданите въпроси комисиите приемат доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересувани лица. От така разписаните

законови разпоредби уреждащи функциите и компетентността на постоянните и временните комисии на общинския съвет може да се изведе извода, че те не са административни органи овластени с властнически правомощия, нито са органи имащи контролни и каквито и да е други правомощия, както спрямо дейността на други административни органи на местното самоуправление, така и спрямо физически и юридически лица. След като общинският съвет няма самостоятелен щат и неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация, то така създадените единадесет постоянни комисии не формират реално разходи. Кметът на общината обаче е органът, който има задължението да изпълнява решенията на общинския съвет, организира изпълнението на общинския бюджет и осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет, съгласно разпоредбите на чл. 44, ал. 1, т. 5, т. 7 и т. 16 от ЗМСМА. Разпоредбата на чл. 37, ал. 2 от правилника не намира опора в ЗМСМА и ЗОБ.

По отношение разпоредбата на чл. 45, ал. 3 от правилника, която гласи "Задачите, числеността, съставът, срокът на дейност и финансовите средства на временните комисии се определят от Общинския съвет". С жалбата на кмета разпоредбата е атакувана само касателно финансовите средства. В правомощията на общинския съвет разписани в чл. 21 от ЗМСМА не е предвидено, правомощие на същия да определя финансови средства на временните комисии, тъй като общинският съвет не разполага със средства, чието разходване на определя сам. Единственото правомощие по чл. 52, ал. 1 от ЗМСМА е съставянето на самостоятелен бюджет на общината за средствата от собствени приходи, за изпълнението на който отговаря кмета. Задълженията на кмета на общината произтичащи пряко от закона и по специално чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА не могат да бъдат разширявани с подзаконов акт. С тази разпоредба общинския съвет е излязъл извън правомощията си и същата противоречи на чл. 21, ал. 1, т. 6, чл. 29а от ЗМСМА и на чл. 52 от ЗМСМА.

По отношение разпоредбата на чл. 46, ал. 3 от правилника, която гласи: "В случаите, когато е необходимо експертите и консултантите по ал. 1 могат да получават възнаграждение. Размерът на възнаграждението се определя от председателя на общинския съвет, в зависимост от обема на извършената работа и се изплаща въз основа на договор, подписан от председателя на общинския съвет. Средствата се осигуряват от общинския бюджет при доказана необходимост, след решение на общинския съвет." Съгласно чл. 29а от ЗМСМА общинският съвет няма самостоятелен щат, а дейността му се подпомага и осигурява от общинската администрация. Председателят на общинския съвет няма право да сключи договор с гражданскоправен характер за осъществяване на обслужваща дейност, като да ангажира експертни оценки, макар и в защита интересите на общината. Общинският съвет няма самостоятелна гражданска правосубектност, различна от тази на общината. В действителност съгласно чл. 25, т. 6 от ЗМСМА, председателят на общинския съвет представлява същия пред трети

лица, но общинският съвет не е юридическо лице и не може чрез своя председател самостоятелно да встъпва в граждански правоотношения. ЗМСМА не урежда и възможност общината да встъпва в граждански правоотношения чрез председателя на общинския съвет. Оспорения текст касае дейност по подпомагане работата на общинския съвет, но този въпрос е уреден като по силата на цитираната по горе разпоредба общинската администрация е натоварена с извършването ѝ. Правомощията на органите на местното самоуправление са предмет на императивна законова уредба, поради което този текст противоречи на чл. 17, чл. 25, т. 6 и чл. 29а от ЗМСМА.

По отношение разпоредбата на чл. 22, т. 5 вр. чл. 27 и чл. 28 от правилника, която гласи "По отношение на общинските съветници може да се прилага дисциплинарна мярка отстраняване от заседание".

Правото на съдебната защита и обжалването на подзаконовите административни нормативни актове възниква единствено при засягане или застрашаване на собствени права, свободи или законни интереси или обременяване със задължения. Недопустимо е да се подава жалба в защита на чужди права и законни интереси /в защита правата на общински съветници/, тъй като липсва пълномощие или мандат да бъдат защитавани права или законни интереси на други правни субекти. Така е, защото според чл. 26, ал. 2 от ГПК, приложим субсидиарно съгласно чл. 144 от АПК, освен в предвидените от закон случаи, никой не може да предяви от свое име чужди права пред съд. Следователно правото на жалба за защита пред съд на засегнати чужди права, свободи и законни интереси на други правни субекти може да се упражни, само ако това е предвидено със закон. По отношение разпоредбата на чл. 22, т. 5, във връзка с чл. 27 и 28 от правилника не се констатира и наблюдава непосредствено засягане на кмета на общината, поради което същият не е легитимиран да го обжалва и жалбата в тази му част, следва да се остави без разглеждане.

По отношение разпоредбата на чл. 101, ал. 1 от правилника "Ежемесечно кметът на общината изпраща на председателя на общинския съвет списък и копия на издадените от него актове без актовете за гражданско състояние". Съгласно чл. 18 и чл. 20 от ЗМСМА общинския съвет е орган на местното самоуправление, който се избира от населението на общината и определя политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяване на дейностите по чл. 17, както и други определени със закон и с правомощия разписани в чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. От своя страна кметът на общината е териториален орган на изпълнителната власт, също пряко избран от населението на общината и натоварен да ръководи цялата ѝ изпълнителна дейност, включително като организира изпълнението на приетите от общинския съвет актове (чл. 38 и чл. 44 от ЗМСМА). В тази връзка, в чл. 44, ал. 1, т. 7 и т. 18 от ЗМСМА изрично са установени задълженията на кмета на общината два пъти годишно да внася в общинския съвет отчет за изпълнението

на приетите от съвета актове, както и да му изпраща в тридневен срок, административните актове и договорите с техните изменения и допълнения, издадени или подписани в изпълнение на актове на съвета. Вменените задължения на кмета на общината със разпоредбата на чл. 101, ал. 1 от правилника са в противоречие на чл. 44, ал. 1, т. 7 и т. 8 от ЗМСМА.

При този анализ след извършената цялостна проверка по реда на чл. 168, ал. 1 на отменителните основания по чл. 146 от АПК и извод за наличие на такова по чл. 146, т. 4 от АПК, състав при Административен съд Перник преценява оспорените разпоредби на чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 37, ал. 2; чл. 45, ал. 3; чл. 46, ал. 3; както и чл. 101, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Перник, приети с решение № 28 по протокол № 4 от 14.12.2011г. за незаконосъобразни. По изложените съображения оспорени разпоредби на правилника следва да бъдат отменени като противоречащи на нормативен акт от по-висока степен. По отношение на разпоредбата на чл. 22, т. 5 във вр. с чл. 27 и чл. 28 от правилника жалбата следва да бъде оставена без разглеждане, поради липса на правен интерес.

При този изход на спора ответника следва да понесе направените по делото разноски, който са в размер на 270лв., съгласно списък приложен по делото.

В този смисъл и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК, състав при Административен съд Перник

Р Е Ш И:

Отменя разпоредбите на чл. 12, ал. 1, т. 6; чл. 14, ал. 1, т. 6; чл. 37, ал. 2; чл. 45, ал. 3; чл. 46, ал. 3; както и чл. 101, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Перник, приети с решение № 28 по протокол № 4 от 14. 12.2011г..

Оставя без разглеждане жалбата по отношение на чл. 22, т. 5 във вр. с чл. 27 и чл. 28 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Перник и в тази част прекратява производството по делото.

Осъжда Общински съвет Перник да заплати на Община Перник разноски в размер на 270лв..

Решението може да бъде обжалвано в 14 дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/

ЧЛЕНОВЕ:1./п/ 2./п/