

РЕШЕНИЕ
№ 401/17.07.2018 г.

Административен съд - Монтана, в публичното съдебно заседание на тринадесети юли ,през две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:ОГНЯН ЕВГЕНИЕВ

Членове: СОНЯ КАМАРАШКА
БИСЕРКА БОЙЧЕВА

при секретаря.....А*** Л*** и с участието на прокурор Галя Александрова.....като разгледа докладваното от съдията...БИСЕРКА БОЙЧЕВА адм.д.№210/2018г. по описа на Административен съд-Монтана.....

Съдебното производство е по раздел III ,глава 10 от АПК/чл.185-196 от АПК/ във връзка с Правилник за организацията и дейността на ОС-Б*** ,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация,приет с Решение №12 от Протокол№3/17.12.2015г. на ОС-Б*** .

Делото е образувано по протест на Галя Александрова –прокурор при Окръжна Прокуратура-Монтана срещу чл.6,ал.2 във връзка с ал.1,т.3;чл.10,ал.1,т.5 в частта „и ги командирова при необходимост“; чл.52,ал.3 и чл.65,ал.3 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет-Б*** ,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация,приет с Решение№12 по Протокол№3 от 17.12.2015г. на ОС-Б*** .С резолюция от 19.04.2018г. ,препис от протеста е изпратен на ОС-Б*** за възражение в 14-дневен срок ,в отговор на което е постъпил писмен отговор,вх.№989/11.05.2018г.от Председателя на ОС-Б*** , който излага съображения по същество на спора,като заявява,че намира протеста за основателен по отношение на всички протестирани разпоредби, с изключение на разпоредбата на чл.65,ал.3 от Правилника.С разпореждане от 11.05.2018г. делото е насрочено в ОСЗ с призоваване на страните за 13.07.2018г.,10,30ч.В протеста на прокуратурата се твърди ,че оспорените разпоредби от Наредбата противоречат на Закона за местното самоуправление и местната администрация/ЗМСМА/ и ЗПКОНПИ и като незаконосъобразни следва да се отменят.Моли и за присъждане на разноските по делото.В съдебно заседание протестиращия прокурор при ОП-Монтана не се явява.

Ответникът-ОС-Б*** ,чрез неговия председател -не се явява и не изпраща процесуален представител ,но депозира писмено становище /на л.45-46/.,в което излага доводи ,че протеста е основателен по отношение на всички протестирани разпоредби ,с изключение на разпоредбата на чл.65,ал.3 от Правилника.

Окръжна прокуратура-Монтана ,чрез прокурор Галя Александрова поддържа изцяло протеста в съдебно заседание и счита същия за основателен. Моли да й бъдат присъдени разноските по делото.

Административен съд Монтана , след преценка на събраните по делото писмени доказателства , становищата на страните и въз основа на закона, приема следното:

Доколкото оспорването на подзаконовите нормативни актове не е ограничено със срок, на основание чл.187,ал.1 от АПК и доколкото законът дава право на прокурора да протестира същите,на основание чл.186,ал.2 от АПК,протестът е подаден от легитимирано лице и е допустим. Разгледан по същество е основателен, като съображенията за това на съда са следните:

По разбиране на настоящата инстанция,основателно в протеста се поддържа,че разпоредбата на чл.6,ал.2 във връзка с ал.1,т.3 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет-Б*** ,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация противоречи на чл.24,ал.3,т.1-3 от ЗМСМА.Цитираната разпоредба касае прекратяването на правомощията на председателя на общинския съвет предсрочно ,като в Правилника са визирани 3 основания за прекратяване-1.при подаване на оставка ,2.при трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията като председател за повече от 3 месеца с решение на общинския съвет и 3.при влизане в сила на акт ,с който е установен конфликт на интереси по ЗПУКИ. Съгласно ал. 2 обаче решение за освобождаване се взема с мнозинство повече от половината от общия брой на общинските съветници ,с изключение на чл.6,ал.1,т.1 Следователно решение на ОС-Б*** се изисква във всички случаи ,освен при подаване на оставка.Не така е уреден редът за прекратяване на пълномощията на председателя на ОС в ЗМСМА.В чл.24,ал.3,т.1-3 ЗМСМА са визирани същите 3 основания за прекратяване на правомощията на председателя на общинския съвет ,с тази разлика ,че решение на ОС се изисква само при трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията като председател за повече от 3 месеца ,не и при оставка и при влизане в сила на акт ,с който е установен конфликт на интереси по ЗКОНПИ,доколкото самото заявление за оставка и самото влизане в сила на акта ,с който е установен конфликт на интереси има конститутивно /правопораждащо/действие и не е необходимо изрично решение на местния орган за местно самоуправление.Налице е несъответствие на тези разпоредби на Правилника с чл.24,ал.1,т.1-3 от ЗМСМА,при което въпросната разпоредба на чл.6,ал.2 във връзка с ал.1,т.3 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет-Б*** ,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация следва да се отмени ,като противоречаща на акт от по-висока степен какъвто е ЗМСМА.От друга страна,позоваването в Правилника на ЗПУКИ/отм./ ,не на ЗКОНПИ не може само по себе си да бъде основание за незаконосъобразност.

Досежно законосъобразността на разпоредбата на чл.10,ал.1,т.5 в частта „и ги командирова при необходимост“ от правилника ,съдът намира същата за незаконосъобразна по следните съображения.

Съгласно разпоредбата на чл. 10, ал. 1, т. 5 от Правилника , председателят на общинския съвет подпомага съветниците в тяхната дейност и ги командирова при необходимост .

На право място от съдържанието на нормата в Правилника е видно, че не се прави разлика между мястото на командироване в страната или в чужбина. За случаите на командироване извън територията на Република България е създадена нарочна уредба - чл. 6, ал. 1, т. 2 от Наредба за служебните командировки и специализации в чужбина, според която заповедите за командировки или специализации в чужбина за общинските съветници се издават от кмета на общината. Именно в тази част тази разпоредба от Правилника е в противоречие с НКСЧ.

При командироване без напускане на пределите на държавата се прилага друг регламент - Наредба за командировките в страната. В този подзаконов акт липсва изрична регламентация относно издаване на командировъчна заповед на общински съветници. Ситуацията обаче е твърде сходна с предходната, тъй като и в двата случая се касае за изпълнение на функциите на общинския съветник на място, различно от седалището на общинския съвет.

От тази гледна точка няма пречка да се приложи същото разрешение по аналогия. В правото /в т. ч. в съдебната практика и в правната теория/ аналогията представлява правна техника, чрез която се преодоляват празноти в закона или въобще в правото. Аналогията на закона се прилага при съществуването на два сходни /аналогични/ случая, единият от които е нормативно уреден, а другият - не е /чл. 46, ал. 2 от ЗНА/. Идентична е разглежданата хипотеза.

На следващо място, съгласно 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. По презумпция от това правило компетентен да издаде заповеди за командировка на общинските съветници е кметът на общината и само заповед, подписана от него, следва да се изпълнява от общинската администрация и задължава съответната бюджетна сметка на общината. Цитираните норми са повелителни, защото чрез тях се урежда редът за извършване на определено действие и на следващо място са от по-висок ранг от Правилника, приет от Общински съвет Б***.

Досежно разпоредбата на чл. 65, ал. 3 от Правилника, която гласи, че Командироването на общинските съветници се извършва от Председателя на Общинския съвет за сметка на общинския бюджет следва да се отбележи, че според текста на чл. 34, ал. 1, пр.1 от ЗМСМА общинският съветник получава възнаграждение за участието си в заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Съгласно чл. 34, ал. 4 от същия закон пътните и други разноски, направени от общинския съветник във връзка с работата му в съвета, се поемат от общинския бюджет. Логиката на законодателя е такава: след като по време на мандата си и за работата, пряко свързана с този мандат, общинският съветник не получава трудово възнаграждение /арг. 34, ал. 3 от ЗМСМА/, то, от една страна се полага възнаграждение за участие в заседания и комисии на съвета, а от друга - общинският бюджет следва да поеме всички пътни и други разноски във връзка с пряката му работа. Ето защо нормата на чл. 34, ал. 1 от ЗМСМА не подлежи на разширително

тълкуване. Недопустимо е от средствата на общинските бюджети да се плаща възнаграждение освен за участие в заседания и комисии, но и за „командиране“ при участие на общинските съветници в семинари, срещи и мероприятия, организирани от други органи и организации, а не от общинския съвет или неговите комисии. Средствата за такива мероприятия се осигуряват не от общинския бюджет, а от организаторите, тъй като въпросните участия не могат да се приемат като пряка работа на общинския съветник.

Налице е пряко противоречие с по-висши норми, още повече въведени в обществен интерес, и противопоставяне на императивната разпоредба на чл. 5, ал. 1 от АПК и затова присъствието на тези правила в местния подзаконов нормативен акт в действителността е недопустимо.

Съгласно разпоредбата на чл. 52, ал. 3 от Правилника оспореното от кмета на общината решение на Общинския съвет се включва в дневния ред на Общинския съвет на първото заседание, следващо заседанието на което е прието.

В случая на съобразяване подлежи регламента на чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА, определящ, че върнатият за ново обсъждане акт не влиза в сила и се разглежда от общинския съвет в 14-дневен срок от получаването му.

Законовата редакция недвусмислено борави със срок, абсолютно определен в дни, а не ползва други способи за регулиране на времето за вземане на новото решение от местния орган на власт. Въведената от общински Съвет Б*** разпоредба пренебрегва императивната норма на ЗМСМА и по този начин е в пълно противоречие в нормативен акт от по-висока степен.

Следва да се отбележи, че предвидената ритмичност на заседанията на общинския съвет - най-малко веднъж в месеца по силата на чл. 31 от Правилника, не гарантира безусловно спазването на чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА. Така е, защото видно от систематическото тълкуване на последната норма във връзка с чл. 45, ал. 6 от същия закон контролната процедура може да се развие, в период по-кратък от месец.

Необходимо е да се отбележи и, че избраният начин на процедиране не е в унисон и с реда за упражняване на права, признати с чл. 45, ал. 8 от ЗМСМА по причина, че последният текст се прилага във връзка с игнорираната от общинския съвет разпоредба на чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА.

Предвид гореизложеното настоящата касационна инстанция счита разпоредбите на чл. 6, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 3; чл. 10, ал. 1, т. 5 в частта „и ги командирова при необходимост“; чл. 52, ал. 3 и чл. 65, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Б*** „неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с Решение № 12 от Протокол № 3 от 17.12.2015 година на Общински съвет Б*** , влязъл в законна сила и действащ към момента, за незаконосъобразни .

Съгласно чл.21,ал.2 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по ал. 1 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и

обръщения. В този смисъл ,Правилникът е приет от компетентен орган, в предвидената от закона форма и не е нищожен. Доколкото протестираните разпоредби от правилника противоречат на законови норми от по-висока степен ,същите се явяват незаконосъобразни и следва да се отменят. Протестът, като основателен следва да бъде уважен.

При направено искане за разноси от протестиращия прокурор при ОП-Монтана същите му се дължат с оглед изхода на делото. ОП-Монтана е внесла държавна такса за обнародване на протеста в ДВ в размер на 20 лв. ,които следва да ѝ бъдат присъдени. Водим от гореизложените мотиви, административният съд

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по протест на Галя Александрова-прокурор при ОП-Монтана разпоредбите на чл.6,ал.2 във връзка с ал.1,т.3;чл.10,ал.1,т.5 в частта „и ги командирова при необходимост“; чл.52,ал.3 и чл.65,ал.3 от Правилник за организацията и дейността на Общински съвет-Б*** ,неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация,приет с Решение№12 по Протокол№3 от 17.12.2015г. на ОС-Б*** ,КАТО НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ.

ОСЪЖДА Общински съвет-Б*** да заплати на ОП-Монтана разноси по делото в размер на 20/двадесет/лв. ,представляващи държавна такса за обнародване в ДВ.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба/протест/ пред ВАС в 14 -дневен срок от съобщаването му на страните.

Решението подлежи на обнародване в Държавен вестник и влиза в сила от деня на обнародването му.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ:1.

2.