



РЕШЕНИЕ № 91

гр. Сливен, 17.05.2018 год.

В ИМЕТО НА НАРОДА

СЛИВЕНСКИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, в публичното заседание на двадесет и пети април през две хиляди и осемнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: СЛАВ БАКАЛОВ

ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛАНА ДРАГОМАНСКА
ДЕТЕЛИНА БОЗУКОВА

при секретаря Галя Георгиева и с участието
на прокурора Христо Куков като разгледа
докладваното от председателя административно дело № 87 по описа
за 2018 година, за да се произнесе съобрази:

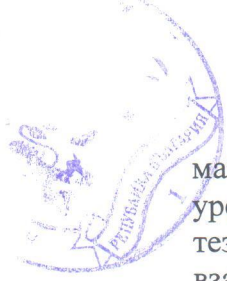
Производството е административно и намира правното си основание в чл. 185 от АПК.

Образувано е по протест на прокурор при Окръжна прокуратура гр.Сливен, с който са оспорени чл.15 ал.1 т.8 и т.16, както и чл.26 ал.4 от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Твърдица, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация (ПОДОСТНКВОА).

В протеста се твърди, че чл. 15, ал. 1, т. 8, от Правилника за организация и дейността на Общински съвет – Твърдица противоречи на чл. 21, ал. 1, т. 6; чл. 25; чл. 44, ал. 1, т. 5; чл. 52 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и чл. 7, ал. 5; чл.22, ал. 3; чл. 45 и следващите; чл. 122 и следващите; чл. 140 от Закона за публичните финанси. Протестът е подаден и срещу чл. 15, ал. 1, т. 16 от ПОДОСТНКВОА, като се твърди, че посочената разпоредба противоречи на чл. 6, ал. 1, т. 2 от Наредбата за служебните командировки или специализации в чужбина, Наредба за командировките в страната. Оспорена е и разпоредбата на чл. 26, ал. 4 от ПОДОСТНКВОА, който противоречал на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Предлага същите текстове да бъдат отменени.

В съдебно заседание вносителя на протеста поддържа същия. Претендира за направените по делото разноски.

Ответната по протеста страна - Общински съвет Твърдица, представлявана от председателя Валентин Лазаров Кръстев, счита протеста срещу чл. 15, ал. 1, т. 8 и т. 16 от правилника са неоснователни, а срещу чл. 26, ал. 4 за основателен. Твърди, че осъществяването на контрол върху бюджета на общината, отразява принципа на разделението на властите, залегнал в Конституцията на Република България. Общинският съвет се състоял от общински съветници и бил орган на местно самоуправление, като се избирал от населението на общината. Общинският съвет осъществявал контрол чрез общинските съветници и всеки един общински съветник можел да осъществява контрол, включително и председателят, който бил общински съветник и



материално и териториално компетентният орган, разполагащ с правомощие да уреди нормативно обществените отношения с местно значение, каквито се явяват тези по организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, респективно да издаде подзаконов нормативен акт със съдържание като процесния. Правилникът е приета на заседанието от 04.12.2015 г., в присъствието на всички съветници и с мнозинство повече от половината от общия брой общински съветници, което се явява в съответствие с изискванията на чл. 27, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА.

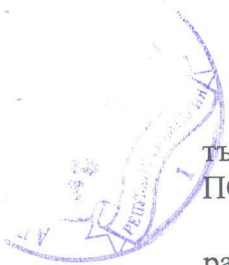
От доказателствата по делото се установи, че е спазено изискването на чл.26, ал.2 от ЗНА преди внасянето на проект на подзаконовия нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта да го публикува на интернет страницата на Община Твърдица заедно с мотивите, съответно доклада. Това е станало на 16.11.2015 г. и по този начин на заинтересованите лица е предоставен най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

Спазено е и изискването на чл.28, ал.2 от ЗНА мотивите, съответно докладът към предложението за приемане на нормативния акт да съдържат анализ за финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

В този смисъл не се констатираха съществени нарушения на процесуалните изисквания за издаването на подзаконовия административен акт.

Съгласно чл.15 ал.1 т.8 от ПОДОСТНКВОА Председателя на ОБС упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет.

Правомощията на Председателя на общинския съвет са предмет на законова регламентация в разпоредбата на чл. 25 от ЗМСМА, като могат да бъдат диференцирани две групи функции - организационни (чл. 25, т. 1-5 от ЗМСМА) и представителни (чл. 25, т. 6 от ЗМСМА). Обект на изрична законова регламентация са и отношенията, свързани със съставянето, съдържанието, приемането, изпълнението, отчитането и контрола на общинските бюджети, включително и правомощията на органите на местно самоуправление и местна администрация при осъществяването на посочените дейности. Бюджетните отношения са публичноправни отношения и като такива подлежат на регулиране с императивни законови норми. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА компетентен да приема и изменя годишния бюджет на общината, както и осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му, е общинският съвет, а според чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА кметът организира изпълнението на общинския бюджет. Въпросите, свързани с общинския бюджет и компетентността на отделните органи по отношение съставянето, внасянето, приемането, изпълнението, отчитането и контрола на бюджета на общината, намират детайлна уредба в Закона за публичните финанси (ЗПФ). Съгласно чл. 7, ал. 5 от ЗПФ кметовете организират и ръководят съставянето, внасянето в общинския съвет и изпълнението на бюджетите на общините, а съгласно чл. 22, ал. 3 от ЗПФ общинските съвети и кметовете при съставянето, приемането и изпълнението на бюджетите на общините са задължени да спазват съответните фискални правила по този закон. Чл. 122, ал. 1 от ЗПФ регламентира, че изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет. 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



тълкуването на посочените норми, каквото е налице в чл.15 ал.1 т.8 от ПОДОСТНКВОА.

Гореизложените доводи не се променят от факта, че с протестирната разпоредба на чл. 15, ал. 1, т. 8 от Правилника е предвидено председателят на общинския съвет да упражнява контрол върху изразходваните средства, само в частта, предвидена за издръжка на общинския съвет. Общинският съвет е орган на местното самоуправление, който няма статут на юридическо лице, няма самостоятелен бюджет, своя администрация и самостоятелен щат, в какъвто смисъл са разпоредбите на чл. 15, ал. 1 и чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА. Съгласно чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице, което има самостоятелен общински бюджет. Средствата, предвидени за издръжката на общинския съвет, представляват разходи за местни дейности и като такива са част от общинския бюджет съгласно чл. 45, ал. 1, т. 2 от ЗПФ. Разпоредител с бюджетни средства е кметът на общината, който организира изпълнението на общинския бюджет и отговаря за разходването на средствата.

От направения преглед на уредбата в ЗМСМА и ЗПФ следва изводът, че липсва законова разпоредба, предвиждаща Председателят на общинския съвет, било като собствено, било като делегирано от друг орган правомощие, да упражнява контрол върху изразходваните средства, предвидена за издръжка на общинския съвет, поради което и по отношение на протестирната разпоредба на чл.15, ал. 1, т. 8 от Правилника се констатира противоречие по смисъла на чл. 15, ал. 2 от ЗНА с нормативни актове от по-висока степен, а именно ЗМСМА и ЗПФ.

Съгласно чл.15 ал.1 т.16 от ПОДОСТНКВОА Председателя на ОбС командирова общински съветник в рамките на определените за това средства.

Във връзка с командироването на работници и служители съществуват два специални подзаконовни нормативни акта, а именно Наредба за командировките в страната и Наредба за служебните командировки и специализации в чужбина. Съгласно чл.8 ал.1 от НКС командировките се извършват въз основа на предварително издадена писмена заповед. В ал.3 и ал.4 на чл.8 НКС са посочени случаите, в които не се издава такава заповед, но те не се отнасят до командироване на общински съветници. В чл.10 ал.1 от НКС е посочено, че заповедта за командировка се издава от работодателя или от упълномощено от него длъжностно лице. Доколкото общинските съветници, при осъществяването на своите функции нямат работодател, то следва да се приеме, че НКС не предвижда конкретни правила за тяхното командироване. В чл.6 ал.1 т.2 от Наредба за служебните командировки и специализации в чужбина, обаче е посочено, че заповедите за командировки или специализации в чужбина на ръководителите на ведомства и предприятия се издават за общинските съветници от кмета на общината.

Съгласно чл.46 ал.2 от Закона за нормативните актове, когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта. В този смисъл след като НКС не предвижда уредба за командироване на общинските съветници в страната, то следва да намери приложение по аналогия разпоредбата на чл.6 ал.1 т.2 от НКСЧ.

В случая не може да намери приложение Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, тъй като в чл.15 ал.1 т.16 от ПОДОСТНКВОА не е разграничена дестинацията на командироване на общинския съветник, дали е в страната или чужбина, поради което специалния нормативен акт за командироване в чужбина е НКСЧ и той следва да се приложи. Освен това правилата за командироване на народни представители в чужбина са посочени в чл.6 ал.6 от НКСЧ и те са различни от тези за

Решението подлежи на касационно обжалване в 14- дневен срок от съобщаването му на страните, чрез връчване на препис от същото, пред Върховния Административен съд.

Решението да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК при неподаване на касационни жалби или протест или ако те са отхвърлени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: 141

ЧЛЕНОВЕ: 1, 2

