

# РЕШЕНИЕ

№ ..... 1635 / 05.11. .... 2020г., гр. Варна

## В ИМЕТО НА НАРОДА

ВАРНЕНСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, VII-ми състав,  
в публично заседание на петнадесети октомври 2020г., в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: МАРИЯ ЖЕЛЯЗКОВА**  
**ЧЛЕНОВЕ: ТАНЯ ДИМИТРОВА**  
**СТОЯН КОЛЕВ**

при участието на секретаря Мая Вълева  
и прокурора Силвиян Иванов,  
като разгледа докладваното от съдия Желязкова адм.дело № 1944/2020г.  
по описа на съда, за да се произнесе, взе предвид следното:

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

Образувано е след обезсилване на Решение № 269/18.06.2019г. по адм.д. № 254/2019г. на Адм.съд-Добрич, с Решение № 9880/20.07.2020г. по адм.д. № 9630/2019г. на ВАС и връщане за ново разглеждане от друг състав жалбата на Областен управител на Област Добрич против Правилник за изменението и допълнението на Правилника за организация и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Община Добричка /ИД на Правилника/, прието с Решение № 1096 по протокол № 49 от заседание на ДОБС, проведено на 28.03.2018г. /съобразно уточняваща молба от 03.08.2020г. по адм.д. № 338/2020г. на ДАС/. С Определение № 11275/26.08.2020г. по адм.д. № 8464/2020г. на ВАС делото е изпратено за разглеждане на Адм.съд-Варна.

В първоначалната заповед и в уточняващата молба от 03.08.2020г. Областният управител твърди: 1.Неспазване на административнопроизводствените правила за издаване на нормативен акт при приемане ИД на Правилника, доколкото не е спазено изискването на чл.26, ал.3 от ЗНА да бъде публикувана на интернет страницата на Общината предварителна оценка за въздействието по отношение предложените изменения и допълнения па подзаконовия нормативен акт, както и че няма данни такава оценка да е била извършена преди изработването на проекта за изменения и допълнения на Правилника, което се явява нарушение на чл.28 ал.1 и ал.4 от ЗНА, във връзка с чл.19, ал.1 и чл.20, ал.1 от ЗНА, във връзка с § 5 от ПЗР на ЗНА, във връзка с чл. 138 от Конституцията на Република България; 2.Не са налице фактически и правни основания за приемане на оспорения Правилник за ИД. 3.Не е спазено изискването на чл.27 ал.5 от ЗМСМА доколкото приетото ИД на Правилника на практика е волеизявление на колективния орган, насочено към изменение на годишния бюджет на Община Добричка /чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА/ и в този смисъл, съгласно цитираната разпоредба решението се приема с поименно гласуване, което се отразява в протокола от заседанието, докато в настоящия случай са отразени само брой и начин на гласуване.; На изложените основания иска отмяна

на последното като незаконосъобразно. В депозирана по делото писмена защита, чрез процесуален представител – ю.к.Узунов, моли за уважаване на жалбата на изложените основания. Претендира съдебно-деловодни разnosки, съобразно приложен списък по чл.80 от ГПК.

Ответникът – Добрички Общински съвет, в депозиран по делото отговор и писмена защита, както и в съдебно заседание чрез пълномощник – адв.Далакманска, оспорва жалбата. Излага становище за неоснователност на наведените възражения. Счита, че изменението е прието при спазване на всички процесуални норми, в т.ч. изложени в предложението и публикувани на сайта на Общината мотиви; приемане на решението при изискуемите от закона мнозинство и кворум, като в случая не се касае за такова по чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА засягащо общинския бюджет; изискването за предварителна оценка не засяга подзаконовите нормативни актове, които се приемат от общинските съвети. На изложените основания моли жалбата да се отхвърли като неоснователна. Претендира съдебно – деловодни разnosки, съобразно списък по чл.80 от ГПК.

Представителят на Окръжна прокуратура - Варна дава заключение, за неоснователност на оспорването на Областен управител на област Добрич. Счита, че в случая оспорения подзаконов нормативен акт е приет от компетентен орган, от общински съвет, съобразно правомощията му по ЗМСМА, спазена е процедурата по ЗМСМА и Правилника на общинския съвет, съобразени са разпоредбите на чл.26 и чл.28 ЗНА, съобразена е и разпоредбата на чл.20, ал.4 от ЗНА, която предоставя възможност на съставителя на акта да прецени дали да извърши предварителна оценка за въздействието. На изложените основания моли за отхвърляне на оспорването.

Съдът след преценка на събраните по делото писмени доказателства, становищата на страните и действащата нормативна уредба, приема за установено следното:

**По допустимостта на оспорването:**

Предмет на оспорване е Правилник за изменението и допълнението на подзаконов нормативен акт - Правилника за организация и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Община Добричка. Съгласно чл.185, ал. 2, във връзка с ал.1 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да се оспорват пред съд, като съгласно разпоредбата на чл.186, ал. 1 от АПК правото на оспорване на подзаконов нормативен акт принадлежи на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения, а в съответствие с разпоредбата на чл.187 ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

В случая се касае за жалба на Областен управител, който разполага с правомощие да оспорва пред съответния административен съд решенията на общинските съвети относно тяхната законосъобразност. Това държавно-властническо правомощие е делегирано със закон, съдържа се в нормите на чл.45 ал.4 от ЗМСМА и на чл.32, ал.2 от Закона за администрацията и е спрямо всички актове на общинските съвети и кметове на общини, без значение на вида и действието им. За упражняването на това правомощие от Областния управител не се изисква наличие на пряк и непосредствен правен интерес. Достатъчно е наличието на акт, приет от орган на местното самоуправление, съответно

установено нарушение на закона. Правомощието на Областния управител да упражнява контрол за законосъобразност на всички видове решения на общинските съвети, е различно от това на заинтересованите страни, засегнати от тези актове. Това правомощие е израз на държавната власт, осъществявана по места от Областния управител с цел осигуряване на законност на решенията на местната власт. С оглед изложеното съдът намира, че жалбата е допустима и следва да бъде разгледана по същество.

#### **По основателността на оспорването:**

От представените с административната преписка писмени доказателства се установява следната фактическа обстановка:

С Докладна записка /ДЗ/, внесена в Добрички Общински съвет на 12.03.2019г., Кметът на Община Добричка, във връзка с реализирането на проект „Социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ – генератор на социална възвръщаемост в Община Добричка“ по оперативна програма „Развитие на човешките ресурси /ОПРЧР/ 2014-2020г.“, по указание на Управляващия орган на ОПРЧР и в съответствие с критериите за социално предприятие, предлага приемане на промени в чл.9, ал.1 от Правилника със следния текст: „Социалното предприятие използва своята печалба на първо място, тоест минимум 51 % от нея за постигането на основната си цел, като всички приходи, реализирани от ОСП се внасят в приход на бюджета на Общината за Социално предприятие“. Към ДЗ са изложени мотиви /л.51-52/ за необходимостта от внесеното изменение, като е указано, че с него се цели прецизиране на реализираните приходи от ОСП и постигане на съответствие с критериите за такъв вид предприятие, като същите са обосновани с легалната дефиниция за „социално предприятие“, съдържаща се в чл.2 от Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI) и за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за трудова заетост и социално приобщаване „Прогрес“. С ДЗ от 27.03.2019г. Кметът на Общината е предложил приемане на Решението за изменение на Правилника да бъде придружено с допускане на предварително изпълнение на акта.

От приложената по делото разпечатка на интернет страницата на Община Добричка е видно, че мотивите към предложението за изменение на Правилника са публикувани на 25.02.2019г. На 28.03.2019г. проектът за изменение, ведно с предложението за предварително изпълнение на Решението по приемане на изменението в Правилника е обсъден на заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление, обществен ред, сигурност и законност и е подкрепен от членовете на ПК изцяло.

На 28.03.2019г. е проведено заседание на ДОБС, на което са присъствали 18 общински съветници, като са отсъствали трима, според отразеното в Протокола и поименен списък към него. Докладната записка относно приемане на Правилник за ИД на Правилник за организацията и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и в градината“ община Добричка е разгледана като т.18 от Дневния ред. От Протокола се вижда, че към момента на приемане на това решение, в залата са присъствали 16 общински съветници, като всички те са гласували „за“ /„против“ – 0, „въздържали се“ – 0/. В същия са посочени имената на отсъстващите в момента

общински съветници. Измененията и допълненията са гласувани и приети по начина, по който е направен първоначалният проект, цитиран по-горе.

С писмо изх. № ОУ-02-2030/02.04.2019г. от Община Добричка е изпратена на Областна администрация - Добрич справка от взетите решения на проведеното на 28.03.2019г. заседание на ДОБС, ведно с допълнителни материали.

Със Заповед № АдК-04-14/03.04.2019г. на Областния управител на област Добрич, на основание чл.32 ал.1 от ЗАДМ, във връзка с чл.45, ал.4 от ЗМСМА, е върнато за ново обсъждане процесното Решение № 1096 по Протокол № 49, с указания за неговата отмяна, като в мотивите към Заповедта е посочено, че при приемане на промените са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила, с твърдението за необходимост от предварителна оценка на въздействие на изменението и липса на фактически и правни основания за приемане на това изменение. Така издадената Заповед е изпратена на председателя на ДОБС, като е получена и регистрирана на 03.04.2019г.

Колективният орган не е разгледал върнатото за ново обсъждане Решение съобразно установения в чл.45 ал.7 от ЗМСМА срок, а именно – 17.04.2019г., поради което и на основание и в срока по чл.45 ал.8 от ЗМСМА Областният управител е подал жалбата до съда, инициирала настоящото производство.

Предвид гореописаната фактическа обстановка, по която между страните няма спор и след служебна проверка на основание чл.168, във връзка с чл.146 от АПК, съдът достигна до следните правни изводи:

*По валидността:*

Общинските съвети, като органи на местното самоуправление на територията на съответната община, решават самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност. По силата на чл.76 ал.3 от АПК във връзка с чл.8 от ЗНА и чл.21 ал.2 от ЗМСМА и в изпълнение на предоставените им правомощия, те са овластени да издават административни актове, сред които и подзаконовите нормативни актове /правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения/, респ. има правомощие да изменя или допълва същите.

Видно от представените с административната преписка писмени доказателства, процесният Правилник е приет с Решение № 1096 по протокол № 49 от заседание на ДОБС, проведено на 28.03.2018г., на което са присъствали 16 от общо 21 общински съветници, като същото е взето единодушно. Предвид горното, съдът намира, че Правилникът за ИД на Правилника е приет от компетентен орган, в изискуемата от закона форма и при наличие на изискуемия от закона кворум /доколкото се касае за колективен орган - чл.27 ал.2 вр. чл.19 т.4 и чл.27 ал.3 от ЗМСМА/, поради което не страда от пороци, водещи до неговата нищожност.

*По процесуалната законосъобразност:*

От представените, описани по-горе доказателства се установява, че Правилникът за ИД е приет на редовно заседание на ДОБС, по предложение на кмета на общината, което ведно с мотивите за внасянето му е публикувано на сайта на същата, като е дадена възможност и срок за предложение и становища по предложението /каквито в указания срок не са постъпили/. Макар т.18 да не е била предварително оповестена в дневния ред, същата е включена допълнително по предложение на Председателя на Общинския съвет, като е посочено, че материалите

са раздадени предварително. Включването ѝ като точка от дневния ред е гласувано и прието единодушно от присъстващите на заседанието общински съветници. Същевременно проектът за изменение е разгледан и обсъден на заседание на Постоянната комисия по местно самоуправление. В този смисъл, макар и по делото да липсват доказателства за спазване на изискването на чл.28, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация за внасяне на извънредната точка преди 12.00 часа на предхождащия заседанието ден, то раздаването на материалите предварително, липсата на противопоставил се общински съветник на включването ѝ в дневния ред, налага извод, че дори и да е налице нарушение, то не е съществено. Очевидно е, че се касае за въпрос, който се е нуждаел от спешно разглеждане, доколкото е свързан с изпълнение на европейски проект и привеждане на Правилника на ОСП в съответствие с критериите по указания Регламент на ЕС. В тази връзка е и внесеното предложение да бъде допуснато включително предварително изпълнение на Решението, което предварително изпълнение пък не е оспорено от Областния управител. В подкрепа за неотложността на случая е и писмо на Министерство на труда и социалната политика ОПРЧР.

След приемането му Правилникът за ИД е публикуван на сайта на Община Добричка на 04.04.2019г., съобразно изискванията на чл.37 ал.3 от ЗНА.

Предвид изложеното, настоящият състав на съда намира, че при приемане на оспорения акт не са допуснати нарушения на административнопроизводствените правила от естество да обусловят отмяната му.

Наведените в тази връзка възражения от жалбоподателя, съдът намира за неоснователни:

1. Не може да се приеме, че в случая е допуснато нарушение на чл.19 и чл.20 от ЗНА поради липса на предварителната оценка на въздействието на нормативните актове, тъй като съобразно действащата нормативна уредба в ЗНА, това задължение се отнася само до тези, издавани от органите на централната власт – Народното събрание и Министерски съвет - посочени в закона - чл.19, ал.1, т.4 от ЗНА. Общините не попадат в обхвата на това изискване. Аргумент за това е и обстоятелството, че за тези, които попадат законодателят е предвидил и изготвяне на методологии - за Народното събрание чл.19, ал.3, а за Министерски съвет - чл.19, ал.4. За общинските съвети няма нормативно определена основа, на която да се извършват такива оценки и по аргумент на чл.22 ал.4 от ЗНА за тях е налице само правна възможност от извършване на такава. Още в по-голяма степен изложеното важи при изменение на наредби и правилници на общинските съвети.

Предвид изложеното и с оглед липсата на изрично нормативноустановено задължение, съдът намира, че внасянето на проекта за изменение на Правилника и приемането му без изготвена предварителна оценка на въздействието не противоречи на закона и по тази причина жалбата при тези доводи е неоснователна.

2. Неосновано се твърди липса на фактически и правни основания за приемане на Правилника за ИД. Както беше посочено и по-горе, в конкретния случай е спазено изискването на чл.26 ал.3 от ЗНА за публикуване на проекта, ведно с мотивите за необходимостта и причините за приемането му. Именно тези мотиви трябва да обуславят и съдържат фактическите и правните основания за приемане на нормативния акт. В конкретния случай безспорно са налице такива. Като причини вносителят е посочил, че по указание на УО на ОПРЧР и в съответствие с критериите

за социално предприятие се налага прецизиране на разпоредбата относно реализираните приходи от ОСП, което налага изменението в чл.9 ал.1 от Правилника, като целта е постигне законосъобразно функциониране на ОСП съобразно националното и европейско законодателство. По делото е прието като доказателство и писмото на УО, свързано с проекта, по който е създадено ОСП. Така събраните доказателства указват, че проектът за изменение и съответно приетото по него Решение, са съобразени с принципите, разписани в чл.26, ал.1 от ЗНА, при което съдържанието на мотивите е достатъчно, за да се приеме, че изпълняват ролята на фактически основания, послужили за приемането на конкретния подзаконов нормативен акт. Целите и очакваните резултати изпълняват изискванията на закона, като допринасят за по-голяма яснота, публичност и откритост при функционирането на ОСП.

В горния смисъл /по т.1 и т.2/ е и практиката на ВАС, в т.ч. и по идентичен казус, касаещ идентично изменение, прието от ОбС- Крушари - Решение № 9406 от 14.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 11686/2019г., IV отд.

3. Съдът намира за неоснователно и следващото, допълнително въведено с уточняващата молба възражение, за неспазено изискване на чл.27 ал.5 от ЗМСМА. Не се споделя твърдението на жалбоподателя, че оспореният Правилник за ИД на Правилника, е волеизявление на колективния орган, насочено към изменение на годишния бюджет на Община Добричка. В случая не е налице хипотезата на чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА, тъй като не се касае за решение свързано с разходването на бюджетни средства на общината. Приходите от реализираните ОСП дейности не са част от бюджета. Същите действително постъпват в общината, но не са приход за същата, а за Социалното предприятие, което е създадено като механизъм за микрофинансиране на трудова заетост и социално приобщаване, по проект финансиран с европейски средства. Отделен е въпросът, че в случая се касае за решение, с което е прието изменение на нормативен акт.

Дори обаче да се приеме, че се касае за решение по чл.21 ал.1 т.6 от ЗМСМА, нарушението на чл.27 ал.5 от същия закон /изискващ приемането на такова решение с поименно гласуване, което да се отрази в протокола/ не се явява съществено, тъй като е ясно кои са присъствалите общински съветници, като всички те са гласували „за“.

*По материалноправната законосъобразност:*

Жалбоподателят не твърди нарушения на материалния закон. При извършената от служебна проверка съдът също не констатира такива, в т.ч. и противоречие с норми от по-висок ранг.

Предвид гореизложено, съдът намира, че оспореният Правилник за ИЗ е приет в при спазване на административнопроизводствените правила и при правилно приложение на материалния закон. Оспорването депозирано от Областен управител на Област Добрич се явява неоснователно и като такова следва да се отхвърли.

Ответникът е направил искане за присъждане на съдебно-деловодни разnosки – адвокатско възнаграждение. Съдът намира същото за неоснователно, по следните съображения: Действително по делото са ползвани адвокатски услуги, съобразно представен Договор за правна защита и съдействие № 31703/02.10.2020г., с договорено адвокатско възнаграждение в размер на 600 лв., което да бъде внесено по банкова сметка с посочен №. Няма данни обаче това възнаграждение да е реално

платено, както изисква разпоредбата на чл.78 от ГПК, приложима по силата на препращащата норма на чл.144 от АПК. Съдът констатира, че при първото разглеждане на делото са представени доказателства за заплатено адвокатско възнаграждение в размер на 500 лв., но доколкото в пледоариите по съществото на спора се претендират разноски, съобразно представен по настоящото дело списък по чл.80 от ГПК, /с който е обвързано произнасянето на съда/, а в същия като такива е посочено само адвокатското възнаграждение по ДПЗС № 31703/02.10.2020г., то други не се следват. В този смисъл са и мотивите по т.2 от ТР № 6/06.11.2013г. по т.д. № 6/2012г. на ОСГТК на ВКС, съгласно които списъкът по чл.80 от ГПК съдържа изброяване на всички направени от страната разходи, които тя счита, че следва да й бъдат присъдени.

С оглед горното и на основание чл.193, ал.1, предл. второ, във връзка с чл. 191 от АПК, Административен съд – Варна, VII-ми състав

## Р Е Ш И :

**ОТХВЪРЛЯ** оспорването на Областен управител на Област Добрич срещу Правилник за изменението и допълнението на Правилника за организация и дейността на общинско социално предприятие „Помощ в дома и градината“ Община Добричка, прието с Решение № 1096 по протокол № 49 от заседание на ДОБС, проведено на 28.03.2018г.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния Административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

На основание чл.194 от АПК, при липса на касационни жалби или протест, или ако те са отхвърлени, решението да се разгласи от ответника по реда предвиден в чл.78 ал.3 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: 

ЧЛЕНОВЕ: 1. 

2. 