

# РЕШЕНИЕ

№ 7339

София, 18.06.2015

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на петнадесети април в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** ВАНЯ ПУНЕВА

**ЧЛЕНОВЕ:** СВЕТЛАНА БОРИСОВА

ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА

при секретар  
на прокурора

Соня Методиева  
Никола Невенчин

и с участието  
изслуша  
докладваното

от съдията СВЕТЛАНА БОРИСОВА  
по адм. дело № 10322/2014. □

Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба от Общинския съвет – Ветово, против решение № 13/27.06.2014 г. по адм. дело № 118/2014 г. на Административния съд – Русе. В жалбата релевира доводи за неправилност на решението. Оспорва извода на съда, че при приемането на оспореното решение е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Приетото изменение на Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет – Ветово, съответства на изисквания на чл. 26 ЗНА и на чл. 34, ал. 2 ЗМСМА в редакцията на ДВ, бр. 1/2014 година. Законът дава оперативна самостоятелност на общинския съвет да определя месечното възнаграждение на общинския съветник, като е фиксирана само горната граница. При приемането на бюджета на общината за 2014 г. е заложен размер от 70% от средната брутна работна заплата на общинската

администрация. Иска решението да бъде отменено и да бъде отхвърлена жалбата срещу него. Претендира направените разноски по делото.

Ответникът по касационната жалба – кметът на община Ветово, редовно призован, се представлява от адв. Дойчинов. Оспорва касационната жалба като неоснователна. В оспореното решение на Общинския съвет – Ветово, не са посочени причините за увеличението на възнаграждението и откъде ще дойдат финансовите средства за него. Към датата на приемане на решението не е приет бюджетът на общината за 2014 г. и не може да се предвижда по-голям разход, отколкото предвидения в предходния бюджет. На решението на общинския съвет е придадена обратна сила от 01.01.2014 г., а нито ЗМСМА, нито ЗНА дават такава възможност.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за неоснователност на касационната жалба. Решението на Административния съд – Русе, е правилно, постановено при изяснена фактическа обстановка и спазване на материалния закон. Липсват мотиви на административния орган, които обосновават необходимостта от значително повишаване на размера на възнаграждението на общинския съветник. Липсва финансова обосновка за увеличението и отражението му в разходната част на бюджета в нарушение на чл. 28 ЗТА. Правилно съдът е посочил, че приемането на изменения в действащ правилник се извършва при спазване на реда за приемане на проект на нормативен акт. Липсват касационни основания за отмяна на решението.

Върховният административен съд – трето отделение, в настоящия състав намира, че касационната жалба е подадена от надлежна страна в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК и е процесуално допустима.

Производството пред Административния съд – Русе, е

образувано по жалба на кмета на община Ветово против решение № 454 по протокол № 34 от 30.01.2014 г. на Общинския съвет – Ветово, с което е приет Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. С изменение на чл. 26 се приема следното: "(2) Общинският съветник за участието си в заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, в които е избран, получава възнаграждение. Общият размер на възнаграждението на общинския съветник за един месец е 70% от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец." В преходните и заключителните разпоредби се създава § 5, според който: "Измененията на чл. 26, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация влизат в сила, считано от 01.01.2014 година."

До направеното с процесното решение изменение на правилника текстът на чл. 26, ал. 2 от него е гласял: "Възнаграждението на общинския съветник е месечно, в размер на 30% от СБРЗ (средната брутна работна заплата) в общинска администрация за последния месец от предходното тримесечие."

С решението – предмет на касационно обжалване, е отменено оспореното решение на Общинския съвет – Ветово. Съдът е приел, че актът е издаден от компетентен орган на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА при спазване на изискуемото се мнозинство и при спазване на предписаната от закона писмена форма, поради което е посочил, че искането на оспорващия за прогласяване нищожността на оспорения акт е неоснователно.

За да отмени оспореното решение, съдът е направил извод, че при приемането му са допуснати съществени

нарушения на административнопроизводствените правила. С вх. № ОБС-29-00-2 от 13.01.2014 г. председателят на Общинския съвет – Ветово, е внесъл предложение за приемане на Правилник за изменение и допълнение на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на община Ветово. Формулировката на предложението не съответства на изискванията на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Всеки един от задължителните мотиви съгласно цитираната разпоредба изисква ясна и точна обосновка, а не излагане на общи положения. В конкретния случай действително е налице изменение в разпоредбата на чл. 34, ал. 2 от ЗМСМА, считано 01.01.2014 година. Несъответствието на чл. 26, ал. 2 от правилника с разпоредбата на закона по отношение на базата, върху която се определя възнаграждението, е основание за изменение на подзаконовия акт, но не и по отношение на процента върху тази основа. В мотивите за изменението на подзаконовия нормативен акт липсва обосновка защо се налага увеличаването му до законоустановения горен праг – 70%. В мотивите към законопроекта не са посочени причините, налагащи това значително повишение на размера на възнаграждението, и не са отразени финансовите средства, необходими за прилагането на новата уредба, а най-общо е посочено, че увеличението е за сметка на общинския бюджет. Не е обосновано защо се придава обратно действие на приетото изменение.

Решение е валидно, допустимо и правилно.

Съгласно разпоредбата на чл. 28 от ЗНА проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган, като мотивите трябва да съдържат обосновка на

законосъобразно. Разпоредбата на чл. 34 ЗМСМА следва да бъде въведена при съобразяване на задължителните изисквания на чл. 28 ЗНА за приемане на изменение на подзаконов нормативен акт. Правилни са изводите на съда, че законът посочва като възможност увеличаване на възнаграждението до 70% от средната брутна работна заплата в общинската администрация, но изисква задължително мотивиране на решението по отношение на приетия процент на увеличението. В противен случай остава неясно за обществеността кои критерии, финансови възможности и други причини налагат това увеличение да е точно с този определен размер. В мотивите на предложението дори не е посочена точната сума, необходима за заплащане на увеличените възнаграждения, която следва да се предвиди в общинския бюджет. Поради това не е ясно как общинският съвет е приел, че предвиденото увеличение ще бъде съизмеримо с приходите и разходите на общинския бюджет.

Приетото решение на Общинския съвет – Ветово, в частта му на § 5 от преходните и заключителните разпоредби на правилника е в нарушение и на разпоредбата на чл. 98, ал. 2 от Закона за публичните финанси. Тя определя, че за периода до приемането на бюджета на общината от общинския съвет месечните разходи за делегираните от държавата дейности се извършват в размери не по-големи от утвърдените със закона за държавния бюджет за съответната година бюджетни взаимоотношения на общината, а разходите за местни дейности се извършват в размери не по-големи от размера на разходите за същия период на предходната година. Видно от доказателствата по делото, с решение № 457 по протокол № 35 от 12.02.2014 г. е бил отхвърлен предложението от кмета на общината проект на бюджет за 2014 година. С оглед на това общинският съвет не може да приеме увеличение на

причините, които налагат приемането на предложението; целите, които се поставят; финансовите средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането ѝ, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно тези изисквания, не следва да се обсъжда от компетентния орган, в конкретния случай от Общинския съвет – Ветово. Законът за нормативните актове придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за да се гарантират принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, които формулират и целите на разпоредбата. Липсата на мотиви към внесеното предложение за изменение на уредбата пречат възможността заинтересованите лица да направят предложения и да изложат становища преди приемането ѝ. Поради това законът предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изчерпателно изброените в закона изисквания, не подлежи на обсъждане от компетентния орган. Те трябва да са налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да са публикувани и да са станали достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

Неоснователно е възражението на касационния жалбоподател, че законодателят му е предоставил право да определи горния размер на получаваното възнаграждение от общинските съветници и определянето на този размер е достатъчно, за да се приеме решението за

разходите за възнаграждения на общинските съветници със задна дата – от 01.01.2014 г., след като законът го обвързва с размера на разходите за същия период на предходната година.

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

**РЕШИ:**

**ОСТАВЯ В СИЛА** решение № 13/27.06.2014 г. по адм. дело № 118/2014 г. на Административния съд – Русе.

Решението е окончателно.

Вярно с оригинала,  
секретар:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**/п/ Ваня Пунева

**ЧЛЕНОВЕ:**/п/ Светлана Борисова

/п/ Василка Шаламанова