

# РЕШЕНИЕ

№ 9711

София, 10.09.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**Върховният административен съд на Република България - Трето отделение**, в съдебно заседание на шести юни две хиляди двадесет и четвърта година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: СВЕТЛАНА БОРИСОВА**

**ЧЛЕНОВЕ: ЛЮБКА ПЕТРОВА  
КРЕМЕНА БОРИСОВА**

при секретар            Свилена Маринова  
на прокурора            Десислава Пиронева  
от съдията                Кремена Борисова  
по административно дело № 3447/2024 г.

и с участието  
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 208 от АПК.

Образувано е по касационни жалби, подадени П. В. П. от гр.Плевен, чрез адв.Л.Тодорова и от Общинска избирателна комисия-Плевен против решение № 993 от 13.03.2024 г., постановено по адм. д. № 227/2024 г. по описа на Административен съд - Плевен, с което е отменено решение № 261-МИ /22.02.2024 г. на Общинската избирателна комисия /ОИК/ - гр. Плевен за предсрочно прекратяване на пълномощията на Г. Г. П. от Местна коалиция“ Българска нова демокрация“ като общински съветник.

В касационната жалба на П. В. П. са развити доводи за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон и необоснованост - отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК. Касаторът излага съображения, че необосновано и в нарушение на материалния закон решаващият съд приел, че не са налице предпоставките на чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА за предсрочно прекратяване пълномощията на Г. П. като общински съветник, изискваща общинският съветник да не е част от общинската администрация. Сочи, че съгласно чл.49, ал.7 от ЗПУО Центърът за подкрепа на личностно развитие-Център за работа с деца-гр.Плевен /Центъра/, чийто директор е избраният за общински съветник П. е общинско звено. Позовава се и на чл.217, ал.3 от ЗПУО, съгласно която Правилникът за устройството и дейността на Центъра се приема от общинския съвет. Излага, че при всички случаи на разглеждане работата на Центъра, вкл. и относно финансирането му, участва директорът, който в случая се явява и общински съветник. Релевира довод, че обстоятелството, че директорът на Центъра не е включен в щатното разписание на общинска администрация-Плевен няма съществено правно значение, тъй като неговото участие

при решаване проблемите на общината вкл. и в образователната сфера пряко касаят дейността на това общинско звено. Сочи и че след като в ЗПУО е посочено, че това звено е общинско, видно и от прил. трудов договор, работодател на избрания за общински съветник директор на Центъра е кметът на Община-Плевен. Препращането към чл.61, ал.2 от КТ е неправилно, тъй като в ЗКПО изрично е определен характера на това звено като общинско, в резултат на което същото следва да се третира като част от общата общинска администрация, в потвърждение на което е и изискването за подаване на Декларация за несъвместимост с оглед констатиране наличието на конфликт на интереси по ЗПКОНПИ. Позовава се и на прил.решение на ОбС-Плевен за утвърждаване бюджета на общинската администрация, видно от което кодът, под който е подведено предложението за бюджет на Центъра касае общинската администрация, а не делегиран от държавата бюджет. Доколкото това решение касае одобряване на допълнителни средства за Центъра, според касатора фактът, че П. внася предложение за отпускането на бюджет от Община-Плевен, който се утвърждава от Общински съвет-Плевен, част от състава на който е и самият П. като общински съветник е достатъчен да обоснове извода, че Центърът е част от общинската администрация, а по отношение на П. е налице хипотеза за предсрочно прекратяване на пълномощията му на общински съветник по чл.30, ал.4, т .4 от ЗМСМА поради несъвместимост.

Преценява постановеното от съда решение като неправилно, поради което моли същото да бъде отменено и да се постанови акт по същество, с който да се потвърди решението на ОИК-Плевен. Претендира разноски. В откритото съдебно заседание на ВАС касаторът се представлява от адв.А.Добчев, който поддържа касационната жалба.

В касационната жалба на ОИК-Плевен са развити доводи за неправилност на решението поради нарушение на материалния закон и допуснати съществени нарушения на съдопроизводствените правила- отменителни основания по чл. 209, т. 3 от АПК. Касаторът твърди, че първоинстанционният съд е обсъдил и анализирал фактите по делото едностранно и избирателно, поради което обжалваното решение е незаконосъобразно и постановено в нарушение на съдопроизводствените правила и на материалния закон. Сочи неправилно игнориране от страна на съда на представения по делото трудов договор с лице, избрано за общински съветник в ОбС-Плевен, с действаш отпреди 7 години трудов договор с Община Плевен, представлявана от кмета като работодател и с месторабота-Община Плевен-Център за работа с деца. Релевира довод, че Центърът като начин на създаване и функциониране попада в обхвата на структура, създадено с решение на ОбС-Плевен, а неговото управление се осъществява от лице, което сключва трудов договор с кмета на общината съгласно чл.44, ал.1, т.3 от ЗМСМА и чл.7, ал.1, т.3 от Устройствения правилник на общинската администрация на Община Плевен. Съгласно чл.2, ал.2 от Правилника за устройството и дейността на ЦПЛР-Център за работа с деца-Плевен, приет с Решение№355/2020г. на ОбС-Плевен, този център е общинско звено, респективно съставлява част от общинската администрация. Позовава се на чл.20, ал.1 от Устройствения правилник на общинската администрация на община Плевен, съгласно който дейността на общинската администрация се осъществява от държавни служители и работещи по трудово правоотношение. За последните приложение намира разпоредбата на чл.107а, ал.1, т.4 от КТ, въвеждащ изрична забрана за сключване на трудов договор в държавната администрация с общински съветник в съответната община. Позовава се на решения на КС на РБългария, според които основната цел на въвеждането на несъвместимостта е осигуряването на независимост на публичната служба посредством създаването на гаранции срещу недопустими въздействия от страна на външни сили, като по този

начин се защитават интересите на обществото като цяло. Изтъква още, че при установяване на обстоятелствата по чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА, ОИК действа при условията на обвързана компетентност и единствено констатира наличието на обстоятелствата, прекратяващи пълномощията на общинските съветници, без възможност за преценка. По изложените съображения отправя искане за отмяна на обжалваното съдебно решение и за потвърждаване на решението на ОИК за предсрочно прекратяване пълномощията на общинския съветник.

Ответната страна- Г. Г. П., в представени чрез пълномощника му- адв.И.Костадинова писмени отговори по касационните жалби, оспорва същите като неоснователни и претендира присъждане на сторените пред касационната инстанция разноски по делото.

Ответникът-Местна коалиция „Българска нова демокрация“ не изразява становище по касационните жалби.

Представителят на Върховната прокуратура, участващ в производството, дава становище за неоснователност на касационните жалби по съображения, че обжалваното решение не страда от пороци по чл. 209, т. 3 от АПК, налагащи неговата отмяна, предлага то да се остави в сила, а касационните жалби да се отхвърлят като неоснователни.

Върховният административен съд, в настоящия състав на Трето отделение, след като прецени данните по делото и доводите на страните, приема за установено следното:

Касационните жалби са подадени от надлежни страни - участници в производството пред Административен съд -Плевен, за които решението е неблагоприятно, и в срока по чл. 211 от АПК, поради което са процесуално допустими.

Разгледани по същество, и двете касационни жалби са основателни по следните съображения:

Производството пред административния съд се е развило по жалба, подадена от Г. Г. П.-настоящия ответник по касационните жалби, против решение № 261-МИ/22.02.2024 г. на Общинската изборителна комисия /ОИК/ - гр.Плевен, с което на основание чл. 30, ал. 4, т. 4 ЗМСМА предсрочно са прекратени пълномощията му като общински съветник, поради несъвместимост на качеството му на общински съветник в ОбС-Плевен и заеманата от него длъжност по трудов договор като Директор на Център за подкрепа на личностно развитие-Център за работа с деца-Плевен.

От доказателствата по делото съдът е приел за установено, че на проведените местни избори на 29.10.2023 г. оспорващият Г. Г. П. е бил избран за общински съветник в ОбС -Плевен, за което от ОИК – Плевен е издадено удостоверение за избран общински съветник, издигнат от МК „Българска нова демокрация“ № 13/10.11.2023 г., както и че по силата на трудов договор № 210/20.10.2017 г. П. е в трудови правотношения с Община Плевен на длъжност „Директор“ в Център за работа с деца-Плевен, като трудовият му договор, сключен с кмета на Община Плевен е действащ и е актуализиран с допълнително споразумение от 04.10.2023г. Установил още, че производството по издаване на оспорения административен акт е иницирано по

Сигнал с вх.№548/31.01.2024г. за наличие на несъвместимост при заемането от страна на оспорващия на длъжностите общински съветник и директор на центъра. След извършена проверка по сигнала, изискани справки от общинска администрация-Плевен и представени от П. становища и доказателства, подаденият сигнал е разгледан на заседание на ОИК -Плевен, приет е за основателен и е издадено оспореното Решение№261-МИ/22.02.2024г. по Протокол№53/с.д. за прекратяване пълномощията на оспорващия като общински съветник в ОбС -Плевен.

От правна страна съдът е приел, че решението е взето от компетентен орган, в установената форма и при спазване на административно-производствените правила.

Преценил, че същото е постановено в противоречие с приложимите материалноправни разпоредби на закона. За да достигне до този извод съдът е приел, че относимата към спора разпоредба на чл. 30, ал. 4, т. 4 от ЗМСМА предполага изясняване на въпроса дали П. е лице, което едновременно като общински съветник заема и щатна длъжност в общинската администрация. В тази връзка решаващият съд приел, че независимо, че от доказателствата по делото е установено, че П. е в трудови правоотношения с Община Плевен по силата на сключен с кмета на общината трудов действателен договор, както и че Центърът за работа с деца, чийто директор е жалбоподателят съобразно нормата на чл.49, ал.7 от ЗПУО и чл.2, ал.2 от Правилника за устройството и дейността на центъра е общински и съгласно чл.217, ал.3 от ДПУО и чл.37, ал.1 от ПУД на ЦПРЛ-ЦРД-Плевен кметът на общината сключва и прекратява трудовите договори с директорите на центровете за личностно развитие, гореописаните факти не правят длъжността на жалбоподателя-директор на ЦРД-Плевен щатна длъжност в общинската администрация, каквото е изискването на чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА за предсрочно прекратяване пълномощията на общински съветник. Преценил, че съобразно чл.26, ал.1 от ЗПУО Центърът за личностно развитие е институция в системата на предучилищното и училищното образование, която според чл.29, ал.1 от ЗПУО е юридическо лице с принадлежност към Министерство на образованието и науката, в каквато връзка е прил. удостоверение за актуално състояние, следователно като самостоятелно юридическо лице не може да бъде част от структурата на общинската администрация. Пзовавайки се на чл.280 от ЗПУО, чл. 2, ал.1 от Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование и чл.26 от наредбата приел, че тези центрове се финансират със средства от държавния бюджет, като е възможно допълнително подпомагане от различни източници, в т.ч. и със средства от общинските бюджети, което опровергавало тезата на ответника, че центърът е част от общинската администрация. На следващо място решаващият съд приел, че независимо, че трудовият договор на жалбоподателя като директор на Центъра е сключен с кмета на общината, същият съставлявал такъв, сключен при условията на чл.61, ал.2 от КТ-с по-горестоящия на работодателя орган-кмета на общината, но самото трудово правоотношение е създадено не с кмета на общината, а с предприятието, в което е и съответната длъжност-Центъра за личностно развитие. В тази връзка се позовавал на ТР№1/30.03.2012г. по т.д.№1/2010г. на ОСГК на ВКС. Въз основа на тези съждения извел правния извод, че сключения между П. и кмета на Община Плевен трудов договор за длъжността директор на ЦРД-Плевен не прави длъжността „директор“ щатна такава в общинската администрация, а сочи на делегиране правомощие на кмета на общината за сключване на трудов договор за заемане на ръководна длъжност на юридическо лице, а институцията според съда е общинска, тъй като се създава за територията на съответната община, на която ще се осъществява държавната политика

за работа с деца, а не защото се намира в структурата и в щатното разписание на общината. В подкрепа на горното били и изисканите от съда длъжностно и щатно разписания на община Плевен, от които е видно, че в същите не фигурира длъжността на жалбоподателя- директор на ЦПЛР-ЦРД-Плевен, от където съдът извел извода, че процесната длъжност не е щатна в общинската администрация, каквото е изискването на чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА. Въз основа на изложеното приел оспорения административен акт за материално незаконосъобразен и отменил същия, като осъдил ОИК да заплати на жалбоподателя сторените деловодни разноски.

Така постановеното решение е неправилно, тъй като е постановено в нарушение на материалния закон.

Основният спорен въпрос в конкретният случай е дали е налице несъвместимост по смисъла на чл. 30, ал. 4, т. 4 ЗМСМА на избрания общински съветник със заеманата от него трудова длъжност и доколко тя е част от общинската администрация на Община Плевен, съответно дали са налице материалноправните предпоставки за издаване на оспорения административен акт.

Безспорно установено по делото е ,че П. е избран да общински съветник в ОБС-Плевен от листата на Местна коалиция, с възникнали пълномощия след полагането на клетва като общински съветник. От друга страна, установено от доказателствения материал по делото е и обстоятелството, че същият е в трудови правоотношения с Община Плевен по силата на сключен с кмета на общината трудов договор№210/20.10.2017 г. на длъжност „директор“ на Център за работа с деца-Плевен, като договърът му е действащ и не е прекратен към момента на постановяване на оспореното решение на ОИК.

Съгласно чл.26, ал.1 от ЗПУО Центърът за подкрепа на личностно развитие, част от който е и Центъра за работа с деца е институция в системата на предучилищното и училищното образование, в която се организират дейности, подкрепящи приобщаването, обучението и възпитанието на децата и учениците, както и дейности за развитие на техните интереси и способности. Съобразно чл.49, ал.7 от ЗПУО и чл.2, ал.2 от Правилника за устройството и дейността на ЦПЛР-Центъра за работа с деца , Центровете за подкрепа и личностно развитие са общински звена. В съответствие с разпоредбата на чл.217, ал.3 от ЗПУО Правилникът за устройството и дейността на ЦПЛР-ЦРД е приет с Решение№355 от 12.11.2020 г. на Общински съвет-Плевен. Според чл.280 от ЗПУО, дейностите в системата на предучилищното и училищното образование се финансират със средства от държавния бюджет, бюджетите на общините, европейски фондове и програми и други източници. Аналогична е и разпоредбата на чл.26 от Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, според която общата подкрепа за личностното развитие на децата и учениците, осигурявана от центровете за личностно развитие по чл.49, ал.1, т.1 от ЗПУО се финансира със средства от държавния бюджет, средства от бюджета на финансиращия орган, европейски фондове и програми и други приходи. Анализът на цитираните по-горе разпоредби обуславя извода, че Центърът, в който е назначен за директор избрания за общински съветник представлява общинско звено по смисъла на законовата регламентация за осъществяване на държавната политика за работа с деца и ученици на общинско ниво, чийто правилник се приема от Общинския съвет на територията на Центъра и е със смесено финансиране-от държавата и от общинските бюджети и други източници. Обстоятелството, че

длъжността „директор“ на Центъра не е включена в изисканото от съда и прил. по делото длъжностно и щатно разписание на Община Плевен е без съществено правно значение, тъй като неговото участие в решаване проблемите на общината, включително и в сферата на образованието пряко касаят това общинско звено. При всички случаи на разглеждане работата на Центъра, включително и по въпросите за дофинансиране със средства от общинския бюджет участва директорът, който в случая е и общински съветник. Същият участва и в заседанията на общинския съвет по приемане на Правилника за устройството и дейността му. Видно от представеното по делото Решение на ОбС-Плевен за утвърждаване бюджета на общинската администрация, кодът под който е подведено предложението за бюджет на Центъра е с дейност 337 и касае общинската администрация. Това решение се отнася и до одобряване на допълнителни средства за Центъра и пряко засяга интересите на директора като негов ръководител.

Съдът не е осъществил задълбочен анализ и на представения по делото трудов договор, съгласно който избраният за общински съветник Г. П. е същевременно и лице, назначено на длъжността „директор“ на Центъра за работа с деца-Плевен, с действаш отпреди седем години преди избора за общински съветник трудов договор с Община-Плевен, представлявана от кмета като „работодател“ , с месторабота-Община-Плевен-Център за работа с деца. Следователно ЦПЛР-ЦРД попада в обхвата на структура, създадена с решение на общинския съвет-Решение№355/12.11.2020г. на ОбС-Плевен, а неговото управление се осъществява от лице, което сключва трудов договор с кмета на общината, в изпълнение на законова разпоредба. Съобразно разпоредбата на чл.217, ал.3 от ЗПУО, сключването и прекратяването на трудовия договор на директора на ЦПЛР се извършва от кмета на общината. Последният, според чл.44, ал.1 , т.3 от ЗМСМА назначава и освобождава от длъжност ръководителите на звената на издръжка от общинския бюджет, каквото според чл.49, ал.7 от ЗПУО и чл.2, ал.2 от Правилника за устройството и дейността на ЦПЛР-ЦРД е Центъра чийто директор е избраният общински съветник. Видно от кода /НКПД/ 13456001, изрично вписан в трудовия договор на П., приетата съгласно договора за изпълнение длъжност е „Директор, специализирано обслужващо звено в системата на предучилищното и училищното образование“, което потвърждава вида на управляваната структура-„общинско звено“. Горното не се променя и от факта, че видно от изисканото от съда удостоверение за актуално състояние, ЦПЛР е юридическо лице с принадлежност към Министерство на образованието и науката, с общинска форма на собственост и източник на финансиране-местен бюджет.

Горните съображения по фактите, установени по делото и анализът на цитираните правни разпоредби обосновават извода, че макар и длъжността „директор,, на ЦРД-Плевен да не е включена изрично в длъжностното и щатно разписание на Община-Плевен и Центърът, ръководен от избрания за общински съветник, съставляващ самостоятелно общинско звено да не фигурира в прил. по делото Структура на общинската администрация, същата попада в категорията на служители в съответната общинска администрация, с оглед на което е налице хипотеза на несъвместимост по смисъла на чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА и е налице условие за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник.

И това е така, тъй като, изхождайки от целта на законодателя при приемане на посочената разпоредба, последният под „щатна длъжност в съответната администрация“ е имал предвид всички длъжности в съответната общинска

администрация, т.е. всяка длъжност по трудово или служебно правоотношение в администрацията, респективно е разширил обхвата на принципно несъвместимите длъжности с всички други, но в съответната общинска администрация, а не ги е ограничил. Горното е в съответствие с основни принципи на правото, възприети и в българската правна уредба, а именно с принципа на разделение на властите.

Несъвместимостта е основна характеристика на правовата държава, в която законодателят е длъжен да осигури превес на публичния над частния интерес, особено в случаите на колизия между тях. Конституционният съд на РБългария, в редица свои решения/вж. Решение№5/1993 г. по к.д.№6/1993 г., Решение№3/2019 г. по к.д.№16/2018 г./ очертава института на несъвместимостта като съвкупност от уредени на конституционно или законово ниво забрани за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава или с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публична длъжност с цел, да се осигури независимост на публичната служба посредством създаването на гаранции срещу недопустими въздействия от страна на външни сили в защита на обществения интерес. Постигането на основната ѝ цел – осигуряване на безпристрастност и непредубеденост е свързано с въвеждането на забрани да бъдат заемани други длъжности или да бъдат изпълнявани други дейности, докато лицето е на съответната публична служба, тъй като тяхното съвместяване би нарушило баланса между частния и обществения интерес, независимостта и безпристрастността на органите на държавната власт или би послужило за постигането на частни цели, в противоречие на изискването публичната длъжност да се изпълнява само в обществен интерес.

В контекста на изложеното, макар, че в случая не е налице типичната хипотеза на чл. 30, ал. 4, т. 4 от ЗМСМА за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник (тъй като към момента на избирането му за общински съветник П. е заемал и продължава да заема длъжност в общинската администрация), то безспорно е, че законодателят е имал предвид и в тези случаи автоматично да се прекратяват пълномощията на общинския съветник в случай, че продължи да заема съответната длъжност, попадаща в категорията на длъжност в общинската администрация. Това е така защото общинският съвет е орган на законодателната власт, а общината е орган на изпълнителната власт на местно ниво, и е недопустимо едно и също лице да е и в двата органа, като участва и при вземане на решенията и при тяхното изпълнение. Аргумент в подкрепа на горните изводи по тълкуването на чл. 30, ал. 4, т. 4 от ЗМСМА се извежда и от разпоредбата на чл. 107а, ал. 1, т. 4 от КТ въвеждащ забрана за сключване на трудов договор в държавната администрация с общински съветник в съответна община и разпоредбите на 126, т. 12 и чл. 330, ал. 2, т. 7 и 8 от КТ, създаваща задължение за уведомяване при възникване на несъвместимост.

Общинската избирателна комисия-Плевен при вземане на оспореното решение правилно е съобразила, че за ответника по касационните жалби е налице несъвместимост, т. е. пречка да изпълнява пълномощията си на общински съветник, защото решението за предсрочно прекратяване пълномощията на общинския съветник не е взето по преценка на органа, а в изпълнение на императивна законова разпоредба.

Като стигнал до извод за липса на материалноправните предпоставки за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник по смисъла на чл.30, ал.4, т.4 от ЗМСМА и отменил обжалваното решение на ОИК-Плевен,

Плевенският административен съд е постановил необоснован с оглед доказателствата и незаконосъобразен съдебен акт.

По изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че решението е постановено при неправилно приложение на материалния закон - касационно основание по чл. 209, т. 3 от АПК, което налага да бъде отменено при условията на чл. 221, ал. 2, предложение второ АПК и вместо него, на основание чл. 222, ал. 1 АПК, тъй като делото е изяснено, да бъде отхвърлена жалбата на Г. П. против решение № 261 - МИ/22.02.2024 г. на Общинската избирателна комисия - гр.Плевен.

При този изход на спора, в полза на касатора П. В. П. следва да се присъдят сторените пред касационната инстанция разноски, съставляващи заплатено по банков път адвокатско възнаграждение в размер на 500лв. с вкл.ДДС, съгласно представените платежни документи.

Водим от горното и на основание чл. 221, ал. 2, предложение второ АПК, Върховният административен съд,Трето отделение,

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** решение № 993 от 13.03.2024 г., постановено по адм. д. № 227/2024 г. по описа на Административен съд – Плевен и вместо него **ПОСТАНОВЯВА:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на Г. Г. П. от гр.Плевен срещу решение № 261 - МИ/22.02.2024 г. на Общинската избирателна комисия - гр.Плевен.

**ОСЪЖДА** Г. Г. П. от гр.Плеве , [адрес], да заплати на П. В. П. от гр.Плевен, [улица] направените по делото разноски за един адвокат в размер на 500 /петстотин / лева.

Решението е окончателно.

**Вярно с оригинала,**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** /п/ СВЕТЛАНА БОРИСОВА

**секретар:**

**ЧЛЕНОВЕ:** /п/ ЛЮБКА ПЕТРОВА

/п/ КРЕМЕНА БОРИСОВА