

РЕШЕНИЕ

№ 23606

гр. София, 09.07.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 41 състав, в
публично заседание на 19.06.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Луиза Христова

при участието на секретаря Мариана Велева, като разглежда дело номер **4943** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.126 – чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК). Образувано е по жалба на кмета на Столична община срещу заповед №РД-20-109/26.07.2024г. на областния управител на област С., с която е отменено като незаконосъобразно и нищожно писмо с рег. №СОА24-ВК66-6253/18.07.2024г. на кмета на Столична община (СО) за връщане за ново обсъждане на Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г. на Столичния общински съвет (СОС).

Жалбоподателят претендира за нищожност на оспорвания акт и моли съда да я прогласи или евентуално да отмени процесната заповед като незаконосъобразна. Поддържа, че областният управител е злоупотребил с правата си, като от една страна се е опитал да лиши кмета на СО от негово законоустановено правомощие и едновременно с това да допусне предварително изпълнение на акта на СОС - Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г. Смята, че с такива правомощия областният управител не разполага. Твърди също, че процесното решение на СОС е юридически акт и кмета на СО разполага с правомощие да го върне за ново обсъждане. Сочи, че производството пред областния управител е било образувано по една недопустима жалба, подадена от общински съветник. Според него правото на жалба срещу актовете на кмета на общината принадлежи на колективния орган – общински съвет, а не на отделни негови членове. Претендира, че връщането за ново обсъждане на решение на Общинския съвет представлява процедурен акт, като част от производството по чл.45, ал.5 ЗМСМА и съответно не подлежи на обжалване, нито на отмяна по реда и при условията на чл.32, ал.2 ЗА. Резултатът от това връщане е допълнително обсъждане в СОС на същия въпрос, като няма пречка същото решение да бъде гласувано повторно. Поради това, като е възприел процесното писмо като административен акт с

характер на заповед, областният управител е излязъл извън предоставените му от закона правомощия и компетентност. Излага и доводи за незаконосъобразност на оспорваната заповед, като постановена при неотстраним порок във формата – липса на собствени мотиви, като са преповторени тези от жалбата; допуснати при издаването ѝ съществени нарушения на процесуалните правила – неизясняване на всички факти и обстоятелства от значение за спора; противоречие с приложимите материалноправни норми и целта на закона. Чрез процесуалния си представител поддържа жалбата и претендира да му бъдат присъдени разноски по списък.

Ответникът – областен управител на област С., редовно уведомен, оспорва жалбата. Чрез процесуалните си представители поддържа, че заповед №РД-20-109/26.07.2024г. е законосъобразна и не са налице сочените основания за прогласяване на нейната нищожност или евентуално за отмяната ѝ като незаконосъобразна. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна – Столичен общински съвет, редовно уведомена, изразява становище за основателност на жалбата. Счита, че с процесната заповед кмета на СО е лишен незаконосъобразно от възможността да упражни контрол върху акта на СОС.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и доказателствата събрани по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

С Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г., на основание чл.21, ал.1 от Закона за публичните предприятия (ЗПП) във вр. с §3, ал.4 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) и чл.21, ал.1, т.23 и ал.2 ЗМСМА, чл.221, т.1 във вр. с чл.219 ал.2 от Търговския закон (ТЗ) и чл.23, ал.1, т.1 и чл.43, ал.1 от Наредбата за реда за учредяване и упражняване на правата на общината в публични предприятия и търговски дружества с общинско участие в капитала (НРУУПОППТДОУК), Столичният общински съвет: 1) открива процедура за избор на членове на Съвети на директорите (СД), респективно на Надзорни съвети (НС) на общинските публични предприятия – търговски дружества, с едноличен собственик на капитала Столична община, както следва: „Център за градска мобилност“ ЕАД, „Столичен електротранспорт“ ЕАД, „Столичен автотранспорт“ ЕАД, „Метрополитен“ ЕАД, „Топлофикация София“ ЕАД и „Софинвест“ ЕАД (т.1); 2) приема изисквания към кандидатите в процедурата, одобрява образци на заявления, декларации, публична покана и методика за оценка; 3) избира комисия за номиниране – обща за всяка процедура, която след приключване на дейността да внесе доклад с класиране и определяне на най-успешно представилите се кандидати; 4) приема съответни промени в съставите на органите на управление (т.ІХ) като: а) освобождава членовете на СД и избира нови членове на СД за срок до избиране на нови членове чрез процедура по реда на Глава седма от НРУУПОППТДОУК и вписването им в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел (ТР), съгласно т. ІХ.1 – ІХ.5; б) освобождава членовете на НС на „Топлофикация София“ ЕАД и избира нови членове на НС за срок до избор на нови членове на НС чрез процедура по реда на Глава седма от НРУУПОППТДОУК и вписването им в ТР; в) възлага на кмета на СО писмено да уведоми освободените членове на СД и на НС за прекратяване на правомощията им и съответно да сключи договори за възлагане на управлението с новоизбраните членове съответно на СД и на НС при посочените условия. Решението е взето с участието на 60 члена на СОС, от които 31 са гласували за, и 29 – против.

С Писмо с рег. №СОА24-ВК66-6253/18.07.2024г. кметът на СО, на основание чл.45, ал.5, предл. 1^{во} ЗМСМА, е върнал за ново разглеждане Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г. на СОС. Като аргументи за връщането са посочени неспазване на срока по чл. 69, ал.6 от Правилника за организацията и дейността на СОС; непосочване на всички изисквания към кандидатите в процедурата съгласно чл. 20 от ЗПП; липса на конкретна крайна дата на мандата на членовете на съветите на директорите на посочените в решението на СОС дружества, както и

проверка на техните качества за управление на значителен публичен ресурс; липса на прекратяване на мандата на старите членове, което да налага избор на нови по смисъла на чл. 70, ал.2 от ППЗПП, тъй като при изтичане на техния мандат, както е в случая, същите продължават да изпълняват задълженията си до избор на нови членове; неправилно назначена една конкурсна комисия, вместо отделна комисия за всяка процедура.

Срещу това писмо от К. К. – общински съветник в СОС, е подадена жалба до областния управител на област С. с вх. №ОА23-8984/19.07.2024г. В нея се излагат твърдения, че актът за връщане на решението на СОС е властнически акт, който следва да има характера на заповед и да съдържа реквизити на такава. В случая такива липсват, което прави писмото нищожно. Освен това с него решението на СОС не подлежи на административен контрол по смисъла на чл. 45, ал.5 от ЗМСМА, тъй като не попада в кръга на изброените в тази разпоредба актове. То е акт, с който се упражняват правомощия от страна на едноличния собственик на капитала по реда на ТЗ. Поради това се иска от областния да отмени по реда на административния контрол като незаконосъобразно и нищожно писмо №СОА24-ВК66-6253/18.07.2024г. на кмета на СО, на основание чл.45, ал.1 ЗМСМА и чл.85 АПК.

По тази жалба областният управител е издал процесната Заповед №РД-20-109/26.07.2024г. С нея е отменил писмо №СОА24-ВК66-6253/18.07.2024г. на кмета на СО като нищожно и незаконосъобразно поради неспазване на изискуемата форма по чл.44, ал.2 от ЗМСМА. Освен това изложените в него мотиви касаят целесъобразност и противоречи на чл. 21, ал.1, т.9 от ЗМСМА, който предвижда подобни правомощия само за СОС. Решенията му като принципал на търговски дружества са вътрешно служебни актове и не могат да бъдат връщани от кмета на СО на основание чл. 45, ал.5 от ЗМСМА.

По обжалването е постановено решение № 17083 от 17.09.2024г. по адм. дело № 7584/2024г. на АССГ, с което е прието, че кметът на СО има правомощие да върне процесния акт на СОС за ново обсъждане. Връщането не представлява акт по смисъла на чл. 32, ал.2 от ЗА. Поради което същият не подлежи на контрол по реда на чл. 32, ал.2 от ЗА пред областния управител. На това основание е прогласил нищожността на Заповед №РД-20-109/26.07.2024г. Това решение е обезсилено с решение № 4083 от 16.04.2025г. на ВАС, VI-то отд-е по адм. дело № 10430/2024г., и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на съда с указание да се конституира като заинтересована страна СОС.

При така установените факти, съдът приема от правна страна следното: Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА. Подадена е в срок срещу акт, с който непосредствено се засягат предвидени със закон правомощия на жалбоподателя и който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл.32, ал.3 ЗА. Разгледана по същество жалбата е НЕОСНОВАТЕЛНА.

Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г. на СОС представлява акт на собственика на капитала на търговски дружества по назначаването на членове на Съвет на директори, респ. на Надзорен съвет в общински публични предприятия – търговски дружества с едноличен собственик на капитала Столична община. С него не се създават властнически правоотношения по смисъла на АПК и то не поражда административно правоотношение. Решението е взето от Общинския съвет в качеството му на орган на посочените в него дружества - общо събрание на съдружниците, а не в качеството му на административен орган. Решението е взето в изпълнение на правомощието на съвета по чл. 21, ал. 1, т. 9 ЗМСМА, има гражданскоправен характер и се регулира от ТЗ. Правомощията, които притежава общината по отношение на посочените в решението дружества, се осъществяват чрез ОБС и са такива на едноличен собственик на капитала по смисъла на чл. 147, ал. 2 ТЗ. Съгласно чл. 221, ал. 1, т. 4 ТЗ последният има право да

избира членове на СД и на НС. В случая СОС действа като орган на търговско дружество и взима всички решения от компетентността на Общото събрание на дружеството. От друга страна като едноличен собственик на капитала на създаденото търговско дружество може да разрешава всички въпроси от компетентността на общото събрание. В този смисъл ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 10997 ОТ 18.09.2014 Г. ПО АДМ. Д. № 10652/2014 Г., VIII ОТД. НА ВАС, ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3920 ОТ 07.04.2015 Г. ПО АДМ. Д. № 3439/2015 Г., IV ОТД. НА ВАС, и др. Следователно процесното решение е с гражданскоправен характер и не подлежи на контрол от друг орган, освен от съда по реда на чл. 74 от ТЗ – по жалба на съдружник или по реда на чл.29 от ЗТРРЮЛНЦ – по жалба на всяко заинтересовано лице. Подобна е и уредбата в ЗПП, който в чл.1, ал.3 предвижда общинските политики по отношение на публичните предприятия да се определят и осъществяват от общинските съвети. В този смисъл кмета на общината като орган на изпълнителната власт не може да упражнява контрол върху решенията на СОС като орган на търговско дружество по реда на чл. 45, ал.5 от ЗМСМА. Това е обща разпоредба, чието приложение се изключва по отношение на процесното решение от специалните закони – ТЗ и ЗПП. В този смисъл РЕШЕНИЕ № 1376 ОТ 28.01.2011 Г. ПО АДМ. Д. № 7900/2010 Г., IV ОТД. НА ВАС.

След като чл.45, ал.5 от ЗМСМА не намира приложение по отношение правомощието на кмета на СО да върне процесното решение, то следва, че негово писмо № СОА24-ВК66-6253 от 18.07.2024г. не е годно да постави началото на процедурата по чл. 45, ал.6-11 от ЗМСМА. Поради това не е приложимо и ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ № 3 ОТ 25.07.2023 Г. ПО ТЪЛК. Д. № 5/2022 Г., ОСС НА ВАС, I И II КОЛЕГИЯ. Налице е акт на кмета СО, издаден в качеството му на орган на изпълнителната власт (чл. 38, ал.1 от ЗМСМА и чл. 33, ал.1 от ЗА). Актовете на органа на изпълнителната власт винаги са властнически волеизявления, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации или респективно на неопределен брой лица, тъй като чрез тях административният орган упражнява правомощията си, установени в чл.44, ал.1 ЗМСМА. Поради това областния управител разполага с изрично установената в чл.32, ал.2 ЗА компетентност да упражни контрол за законосъобразност върху този акт.

Процесната заповед е издадена при правилно приложение на материалния закон макар и по различни от изложените в нея съображения. Съдът не споделя извода, че актът на кмета на СО, обективизиран в писмо № СОА24-ВК66-6253 от 18.07.2024г. е нищожен, защото не съдържа реквизитите по чл. 59, ал.2 от АПК. Това, че не е издаден във форма на заповед не е съществено нарушение, след като съдържа наименование на органа, който го е издал, има адресат, съдържа мотиви и разпоредителна част. Същият не е нищожен и поради факта, че съдържа само мотиви по целесъобразност, които действително са неотнормими със настоящия спор, очертан от правоотношения, регулирани от специалните закони - ТЗ и ЗПП. Правилно обаче областният управител на област С. е заключил, че писмо № СОА24-ВК66-6253 от 18.07.2024г. е издадено при липса на компетентност на кмета на СО да върне за преразглеждане Решение №340 по Протокол №15/11.07.2024г. на СОС. Това е така не защото актът е вътрешно служебен акт, а защото приложението на чл. 45, ал.5 от ЗМСМА е изключено от разпоредби в специални закони, които регламентират решенията на общите събрания в търговските дружества и възможността за контрол върху тях (*lex specialis derogat legi generali*). Именно поради тази причина писмо № СОА24-ВК66-6253 от 18.07.2024г. на кмета на СО е нищожно. Като е достигнал до същия извод, областният управител е постановил законосъобразен акт, който следва да бъде оставен в сила, а жалбата срещу него – отхвърлена като неоснователна.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.3 от АПК на ответника се дължи юрисконсултско възнаграждение, като съдът в съответствие с фактическата и правна сложност на

делото и на основание чл.37, ал.1 от Закона за правната помощ във вр. с чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, определя размер на възнаграждението – 200 (двеста) лева.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, Второ отделение, 41^{-ви} състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалба на кмета на Столична община срещу заповед №РД-20-109/26.07.2024г. на областния управител на област С..

ОСЪЖДА Столична община да заплати на Областна администрация на област С. сумата от 200 (двеста) лева юрисконсултско възнаграждение.

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

СЪДИЯ: