

# РЕШЕНИЕ

№ 9794

гр. София, 12.03.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХ КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ**, в публично заседание на 28.11.2025 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** Красимира Милачкова

**ЧЛЕНОВЕ:** Лилия Йорданова  
Мариана Маркова

при участието на секретаря Десислава Лазарова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **7380** по описа за **2025** година докладвано от съдия Красимира Милачкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 – 184 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на кмета на Столична община (СО) против решение № 429 по протокол № 40/12.06.2025г. на Столичния общински съвет (СОС). Жалбоподателят посочва, че решението подлежи на обжалване пред административния съд съгласно чл.45, ал.3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Посочва, че липсва пряка йерархическа връзка, въз основа на която СОС да вменява на кмета на общината и негов заместник задължения извън предвидените в закона. Кметът е ръководител на общинската администрация, а по силата на чл. 44, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА и орган по назначаването на заместник-кметове в нея; единствено той може да им възлага извършването на конкретни действия. Поради това жалбоподателят намира, че СОС е превишил правомощията си, издавайки процесното решение, тъй като е вменил задължения на заместник-кмет, който не му е подчинен. Намира и, че с оспореното решение са възложени задължения за транспониране на директива, което е извън компетентността на СОС като орган на местно самоуправление; съответно, недопустимо е транспониране на местно ниво чрез приемането на наредба на общински съвет. Изложени са доводи за приемане на решението в нарушение на административнопроизводствените правила; за нищожност на акта поради липса на годеен адресат в частта му по т.1; за липса на мотиви, фактически и правни основания за издаването му.

Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата като неоснователна. Намира, че

СОС е действал в границите на своите правомощия, като се позовава на чл. 4, т.2 от Европейската харта на местното самоуправление и на чл. 21, ал.1, т.23 ЗМСМА, предвиждащ възможност за общинския съвет да решава и други задачи с местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи. Посочва, че правните основания за издаването на оспореното решение са чл.21, ал.1, т.6 и т.23 от ЗМСМА и чл.6, чл.7 и чл.10 от Правилника за организацията на дейността на СОС (Правилника).

Прокурорът от Софийска градска прокуратура изразява становище за основателност на жалбата. След като обсъди доводите на страните и представените писмени доказателства, съдът в настоящия състав приема следното от фактическа и правна страна.

Жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от активно легитимирана страна против акт, който подлежи на оспорване. Съгласно чл.45, ал.3 ЗМСМА, актовете на общинския съвет могат да се оспорват пред съответния административен съд. Специалният закон не предвижда ограничения на възможността за оспорване съобразно естеството на актовете, техните адресати или други релевантни обстоятелства. Общото правило за обжалваемост на всички актове на общинските съвети е възприета и в Тълкувателни решения № 2/16.04.2013 г. по т. д. № 4/2011 г. и № 5/10.12.2008 г. по т. д. № 20/2007 г. на Върховния административен съд. Възможността за оспорване на актовете на общинския съвет от кмета на общината е и изрично предвидена в хипотезите на чл.45, ал.5 и ал.8 ЗМСМА. Съгласно чл.44, ал.1, т.5 и т.7 ЗМСМА, кметът на общината организира изпълнението на общинския бюджет и другите актовете на общинския съвет, от които се ръководи съгласно чл.139, ал.2 от Конституцията. Тъй като в случая в текста на обжалваното решение не е упоменато, че подлежи на обжалване, пред кой орган и в какъв срок, е налице хипотезата на чл.140, ал.1 АПК.

Производството по издаване на оспорения акт е иницирано с доклад № СОА25-ВК66-4109/22.05.2025 г. на общински съветници относно подобряване качеството на въздуха в затворени помещения в общинските детски градини, училища и общинските болници, като с него са приложени проект на решение на СОС /л.37-39 от делото/, становище на Центъра за изследване на микроклимат, енергия и околна среда (СЕРДЕСЕН), Технически университет — С.; писмо от К. на инженерите в инвестиционното проектиране (КИИП), относно вентилационни инсталации в сгради в областта на образованието, науката и здравеопазването; писмо от Българската асоциация за отопление, вентилация и климатизация (БАОВК), относно необходимост от наредба за задължително инсталиране на рекуперативна вентилация в училища, детски градини и болници. Докладът е разгледан по т.9 от дневния ред на заседание на Постоянната комисия (ПК) по опазване на околната среда, земеделие и гори на СОС., проведено на 27.05.2025 г. Комисията единодушно подкрепила доклада, с предложение, към последното изречение в т.1 от представения проект на решение на СОС да се добави: „На 6 (шест) месеца да се докладва за резултата от мерките в ПК по опазване на околната среда, земеделие и гори и ПК по образование, култура, наука и културно многообразие“.

По т.8 от дневния ред на заседание, проведено на 27.05.2025 г., ПК по финанси и бюджет на СОС приела единодушно становище по доклад № СОА25-ВК66-4109/22.05.2025 г., като подкрепила предложението проект за решение. По т.4 от дневния ред на заседание, проведено същия ден, ПК по образование, култура, наука и културно многообразие също единодушно подкрепила доклада и се присъединила към становището на водещата ПК по опазване на околната среда, земеделие и гори. По т.6 от дневния ред на заседание, проведено на 28.05.2025 г., ПК по икономика, собственост и дигитална трансформация на СОС подкрепила доклада с предложението проект за решение и се присъединила към становището на водещата комисия, с 11 гласа „за“ и един глас „въздържал се“. Докладът е бил разгледан по т.45 от дневния ред в Протокол № 40 от заседание на СОС,

проведено на 12.06.2025 г. Предложението на вносителите е прието единодушно (48 гласа „за“), докладът и проектът за решение са приети с измененията и допълненията от водещата ПК по опазване на околната среда, земеделие и гори и от общински съветник при обсъждането. На основание чл.21, ал.1, т.6 и т.23 ЗМСМА и чл.6, чл.7 и чл.10 от Правилника, СОС приел следното решение:

1. Възлага на заместник-кмета на направление „Бюджет, финанси и здравеопазване“ да предвиди необходимите средства в размер до 300 000 лева, без ДДС в бюджета за 2025 година за „Изготвяне на технически проект по част ОВиК и изпълнение на СМР за внедряване на мерки за рекулперация и вентилация на въздуха в учебните зали на 51 СУ „Е. Б.“. В размера на сумата следва да бъде включено и последващо измерване на качеството на въздуха в учебната среда след прилагане на мерките. На 6 (шест) месеца да се докладва за резултата от мерките в Постоянната комисия по опазване на околната среда, земеделие и гори и Постоянната комисия по образование, култура, наука и културно многообразие към Столичния общински съвет;

2. Създава работна група за изготвяне на проект на общинска наредба за прилагане на директива 2008/50/ЕС на Европейския съюз и Наредба № РД-02-20-3 от 21.12.2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата. Определя състав на работната група: Общински съветници от Столичния общински съвет: 1. Г-жа Е. Б. А.; 2. Г-н С. А. С.; 3. Г-н Д. И. Д.; 4. Г-жа А. И. С.; 5. Г-н Й. В. Т.; 6. Г-жа Д. Н. Т.; Представители на администрацията на Столична община: 7. Представител-направление „Обществено строителство“; 8. Представител-направление „Правен и административен контрол“; 9. Представител-дирекция „Обществени поръчки и концесии“;

3. Възлага на работната група в срок до 6 месеца да предложи проект на местна наредба за едномесечно обществено обсъждане, с определени изисквания към текста на проекта;

4. До приемане на общинската наредба от СОС заместник-кметът на направление „Обществено строителство“ е задължен да прилага стриктно националното и европейско законодателство, да следи за включването на задължителна вентилация и рекулперация във всички бъдещи технически проекти от описания в решението вид и за саниране на съществуваща инфраструктура;

5. Възлага на заместник-кмета на направление „Култура, образование, спорт и младежки дейности“ да разпространи информация и комуникационни материали в периода юни - декември 2025 г. и представи отчет.

Както беше посочено по-горе, съгласно чл. 45, ал.5 ЗМСМА кметът на общината може да оспорва незаконосъобразните актове пред съответния административен съд. Последният осъществява контрол за законосъобразност на основание чл.145, ал.1 АПК и целесъобразността на акта е извън пределите на този контрол. Като извърши преценка съобразно чл.168, ал.1 АПК на всички основания по чл.146 АПК, във вр. с чл.184 АПК, съдът в настоящия състав намира, че обжалваното решение е постановено от компетентен орган, предвид правомощията, предоставени на общинския съвет с чл.21, ал.1, т.6 и т.23 ЗМСМА. Спазена е предвидената от закона писмена форма за издаване на акта. При това не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, тъй като съществено е само нарушението, чието недопускане би обусловило различен изход от производството. В случая не се установяват, нито се твърдят обстоятелства, годни да обосноват извод в този смисъл.

Не се установява несъответствие на решението с материалноправни разпоредби и целта на закона. Съдържанието на решението обективира волеизявление на общинския съвет за предприемане на действия, които съветът е преценил за целесъобразни. Както беше посочено по-горе, целесъобразността на административния акт е извън предмета на съдебния контрол. Във

връзка с доводите на страните следва да се отбележи, че липсата на длъжност „заместник-кмет на направление „Бюджет, финанси и здравеопазване“, на когото са възложени задачи по т.1 от решението, е възможна пречка за неговото изпълнение, но не и предпоставка за неговата незаконосъобразност в тази му част. Създаването на работна група и определяне на нейния състав по т.2 от решението има изцяло вътрешно-ведомствен характер и не са налице основания да се приеме, че в тази част то е незаконосъобразно. По т.3 от решението е възложено на работната група да изработи проект на наредба за проектирането и въвеждането в експлоатация на вентилация и рекулперация, в съответствие с Наредба № РД-02-20-3/21.12.2015 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на сгради за обществено обслужване в областта на образованието и науката, здравеопазването, културата и изкуствата и Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за почист въздух за Европа. Изискванията на директивата са въведени с § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Наредба № 12/15.07.2010 г. за норми за серен диоксид, азотен диоксид, фини прахови частици, олово, бензен, въглероден оксид и озон в атмосферния въздух, но съществуването на нормативна уредба в определена област на обществените отношения не е пречка за приемане на местна наредба на общинския съвет, ако тя е съобразена с изискванията на чл.7, ал.2, чл.7а и чл.8 от Закона за нормативните актове. Ето защо, няма основание да се приеме, че възлагането на работна група да изготви проект на наредба с горепосоченото съдържание е незаконосъобразен акт на общинския съвет.

Не е налице основание за извод в този смисъл и при преценката относно законосъобразността на решението и в частта по му т.4 и т.5. Действително, заместник-кметът на направление „Обществено строителство“, както и всеки друг правен субект е длъжен да съобразява действията си със съществуващата нормативна уредба и без изрично възложеното му с оспореното решение задължение за това. Доколкото общинският съвет е преценил за необходимо да приеме решение, с което задължава посочения адресат да прилага стриктно националното и европейското законодателство до приемане на горепосочената наредба, да следи за включването на задължителна вентилация и рекулперация във всички бъдещи технически проекти от описания в решението вид и за саниране на съществуваща инфраструктура, тази преценка е по целесъобразност и извън обхвата на съдебния контрол. Извън него, по същите съображения е и възлагането на заместник-кмета на направление „Култура, образование, спорт и младежки дейности“ да разпространи информацията относно здравните и енергийни ползи от правилна вентилация и рекулперация. Заместник-кметът на общината е част от нейната администрация, който бива назначен от кмета в съответствие с одобрената численост и структура на общинската администрация - чл.39, ал.1 ЗМСМА, които на свой ред се одобряват от общинския съвет съгласно чл.21, ал.1, т.2 от същия закон. Доколкото липсва изрична уредба в противоположен смисъл, следва да се приеме, че на основание чл.21, ал.1, т.23 ЗМСМА общинският съвет разполага с правомощие да възлага задачи на служител от общинската администрация, какъвто е заместник-кметът на общината. Като част от тази администрация, той подпомага както дейността на кмета, така и на общинския съвет – чл.15, ал.1 ЗМСМА.

Неоснователен е доводът на жалбоподателя за липса на мотиви на процесното решение. Съгласно Тълкувателно решение № 16/31.07.1975 г. на ОСГК на Върховния съд, мотивите на акта може да се съдържат и в друг съпътстващ документ. В случая, мотивите за приемане на оспореното решение са подробно изложени в доклада, съобразно който то е прието и приложените в преписката становище на Центъра за изследване на микроклимат, енергия и околна среда (СЕРДЕСЕН), Технически университет — С.; писма от КИИП, БАОВК, както и изразените становища от горепосочените постоянни комисии на общинския съвет. Наред с това, в текста и на

самото решение са отбелязани достатъчни мотиви – правните основания за приемането му и целта – за подобряване качеството на въздуха в затворени помещения в общинските детски градини, училища и общинските болници. В заключение и във връзка с доводите относно възложената по т.1 задача за заместник-кмет да предвиди необходимите средства в бюджета за 2025г. следва да се отбележи, че съгласно чл. 21, ал. 1, т.6 ЗМСМА: „Общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, включително и показателите по чл. 45, ал. 1, т. 2 от Закона за публичните финанси за районите, кметствата и населените места с кметски наместници, с изключение на тези, които са определени като второстепенни разпоредители с бюджет по реда на чл. 11, ал. 10 от Закона за публичните финанси, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му“. Правомощието да приеме, съответно – измени бюджета, е единствено на общинския съвет, който може да предвиди в него допълнителни средства. Нито кметът на общината, нито неговите заместници разполагат със законовата санкция да посочват или променят параметрите на общинския бюджет, те са само негови изпълнители. Поради това, в тази му част решението има характер на поставена задача да бъде представен проект за изменение. По изложените по-горе съображения, общинският съвет е компетентен да възложи такава задача на заместник-кмет, като последващото изпълнение на реда и предпоставките за допускане на изменение на приет бюджет е извън предмета на процесното решение.

Независимо от изхода на делото, искането на ответника за юрисконсултско възнаграждение не следва да бъде уважено, тъй като съдебни разноски по делата, по които страна е административен орган, се изплащат от бюджета му, съответно, към този бюджет. В случая, последният е на СО, която е юридическо лице съгласно чл.14 ЗМСМА и както жалбоподателят, така и ответникът по делото са органи на същото лице.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал.2 от АПК, съдът

**РЕШИ:**

**ОТХВЪРЛЯ** жалбата на кмета на Столична община срещу решение № 429 по протокол № 40/12.06.2025г. на Столичния общински съвет.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14 дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Председател:

Членове: 1.

2.