

Решение!

РЕШЕНИЕ №114

гр.Силистра, 14.11.2017 година

В ИМЕТО НА НАРОДА

Административният съд гр.Силистра, в публично заседание на осемнадесети октомври през две хиляди и седемнадесета година, в състав: съдия Маргарита Славова, при секретаря Стефка Димитрова, с участието на прокурор....., като разгледа докладваното от с-я Славова адм.д.№187 по описа на съда за 2017г., за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по **жалба на Областния управител** на област с административен център гр.Силистра срещу *Решение №290*, взето по Протокол №21/25.07.17г. на Общинския съвет гр.Дулово, в частта му по Приложение №2 т.4, касаещо детска градина с.Окорщ, филиал с.Овен, посредством което е увеличен броя на групите, педагогическия и непедагогическия персонал, потвърдено по реда на чл.45 ал.4-ал.10 от Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ с Решение №308 по Протокол №22/23.08.2017г. Оспорващият едноличен орган счита, че при приемане на решението в обжалваната част, е нарушен материалния закон, визирайки чл.2 ал.1 и ал.4 от *Наредба №7/29.12.2000г. за определяне броя на паралелките и групите и броя на учениците и на децата в паралелките и в групите на училищата, детските градини и обслужващите звена* /Обн.ДВ, бр.4/01г., посл. изм.ДВ, бр.86/14г./, във връзка с чл.60 ал.1 от Закона за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/. Твърди, че са нарушени и административнопроизводствените правила, до степен такава, че потвърдителното решение на Общинския съвет гр. Дулово, взето по Протокол №22/23.08.2017г., е нищожно, като прието в нарушение на изискването за мнозинство при волеобразуването, изведено от чл.45 ал.10 ЗМСМА. Отделно от това счита, че доколкото мотивите/фактическите основания за приемане на атакуваното решение, се съдържат в изказванията на общински съветници на заседания на постоянните комисии и на общинския съвет, вкл. в Становище на ПК "Образование, култура, спорт, младежки дейности и туризъм", то същите не могат да издържат критиката на закона /чл.59 ал.2 т.4 АПК/. Изложените съображения от общински съветници в заседанието от 25.07.17г. /напр: Сали Сали и Ерай Кадир/ са в посока - да не се съкращава персонал във филиала на ДГ в с.Овен, а не че са налице нормативните изисквания за сформирание на 2 групи със съответния педагогически и непедагогически персонал. Последното не е годно да обоснове решение в релевиращия смисъл. В обобщение, Областният управител твърди, че са осъществени основанията от чл.146 т.3 и т.4 АПК, поради което настоява за отмяна на Решение №290 по Протокол №21/25.07.17г. на Общ.С-Дулово, в частта му по Приложение №2 т.4 за ДГ-Окорщ, филиал с.Овен, потвърдено с Решение №308; Протокол №22/23.08.17. В условията на евентуалност моли за обявяване на нищожността на последното, като прието при неспазване на нормативно определеното мнозинство с чл.45 ал.10 ЗМСМА.

Ответникът по жалбата - **Общински съвет гр.Дулово**, чрез неговия председател инж.Сезгин Галиб, не изразява становище по оспорването.

Заинтересованата страна - **Община гр.Главиница**, представлявана от кмета, също не изразява становище, нито депозира писмено такова по оспорването.

Производството е по реда на чл.145 и следващите от АПК, във връзка с чл.45 ал.11 от ЗМСМА и чл.32 ал.2 от Закона за администрацията /ЗА/.

Съдът, съобразявайки твърденията в жалбата, извърши преценка на събраните в производството доказателства и прие за установено следното: Жалбата е *процесуално допустима* като подадена срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол съгласно изричното предписание на чл.45 ал.11 ЗМСМА и чл.32 ал.2 ЗА; оспорването е подадено от орган на изпълнителната власт в област гр.Силистра с нормативно възложени му права и задължения във връзка с държавното управление, при спазване на законоустановения срок. Разгледана по същество е *основателна*.

С Решение №290 по Протокол №21/25.07.17г. от заседание на Общинския съвет гр.Дулово /л.8-л.11/, на основание чл.17 ал.1 т.3 и чл.21 ал.1 т.23 ЗМСМА, във вр. с чл.11 ал.3 т.1, ал.4 и ал.7 от Наредба №7/2000г. и чл.56 от Закона за предучилищното и училищното образование /ЗПУО/, по т.4, органът на местното самоуправление е утвърдил функционирането на самостоятелни маломерни групи в три детски градини, вкл. ДГ „1-ви юни“ с.Окорш, филиал с.Овен, съгласно т.4, пр.2 от Справка към Приложение №2. С това решение е изменено предложението на Кмета от докладна записка /ДЗ/ вх.№190/17.07.17г. /л.53-л.60/, депозирано по реда на ЗПУО и Наредба №7/00г., за утвърждаване на мрежата и щата в детските градини и училищата на Община гр.Дулово за учебната 2017/2018 година.Видно от последното е, че децата, подлежащи на обучение и възпитание във филиала в с.Овен на ДГ-Окорш, са 17, които следва да бъдат обхванати в една група и съответно, обезпечени с 2 щатни бройки за педагогически персонал и 1.5 - за непедагогически.Такива са нормативните изисквания на чл.2 ал.1 и ал.4 от Наредба №7/2000г. Съгласно Приложение към чл.2 ал.1 от с.н., представляващо Таблица за определяне броя на децата в групите на детските градини, минималният брой деца за сформирание на една група в целодневни, полудневни и сезонни ДГ е 12, а максималният - 22 деца.При недостатъчен брой деца за образуване на групите в ДГ в съответствие с ал.1 на чл.2 от Наредба №7/00г., втора и следваща група се образуват,когато броят на децата,разделен на норматива за максимален брой, даде остатък 12,какъвто очевидно не е настоящият случай.Поначало децата,които са записани да посещават ДГ, филиал с.Овен, през учебната 2017/18г. са 17, т.е. те не достигат нормативния максимум от 22 деца, а още по-малко биха били изпълнени изискванията на чл.2 ал.4 от Наредба №7/2000г., както правилно посочва в жалбата оспорващият.

Докладната записка е обсъдена на съвместно заседание на постоянните комисиии към Общ.С-Дулово на 24.07.2017г. /л.61-л.62/, като ПК“Образование, култура, спорт,младежки дейности и туризъм“ е формирала самостоятелно становище в следния смисъл: *да бъде изменено проекто-решението по ДЗ в частта ѝ по т.4, като се включи филиал с.Овен на ДГ-Окорш и в Приложение №2 за с.Овен да бъдат сформирани 2 групи, със съответния педагогически персонал от 4 щ.бр. и непедагогически - 3.5 щ.бр.* /л.63-л.64/. На проведеното заседание на Общинския съвет гр.Дулово на 25.07.2017г.са присъствали 24 общински съветници от общо избрани 29,което сочи на неговата легитимност,съгласно регламента от чл.27 ал.2 ЗМСМА. Докладната записка за утвърждаване на мрежата и щата в детските градини и училищата в Община гр.Дулово е била включена като точка 1.3 от Дневния ред. Видно от пълния Протокол №21/25.07.17г. /л.12-л.51/ е, че са станали разисквания по повод предложеното изменение на броя на групите и педагогическия и непедагогическия персонал във филиала на ДГ в с.Овен, като аргументите на предлагащите промяната общински съветници,вкл. на ПК, са извънюридически.Те са свързани с нежеланието да

бъдат премахвани щатни бройки за персонала, работещ във въпросния филиал, а не с нормативните изисквания за постъпване на децата в ДГ, формиране на групите в тях и организиране на учебно-възпитателния процес, съгласно чл.57-чл.61 ЗПУО. Независимо от това, след проведено поименно гласуване /л.24-л.25/, 16 общински съветници са подкрепили изменението, давайки гласа си за образуване на 2 групи във филиала на ДГ в с.Овен от общо записаните 17 деца и, съответно - за запазване на 4 щ.бр. за педагогически работници и 3.5 - за непедagogически.

В Областна администрация гр.Силистра, с вх.№1-757 на 01.08.2017г. е постъпил обсъдения по-горе Протокол №21/25.07.17г. от заседание на Общ.С-Дулово. Упражнявайки контрола по чл.45 ал.4 ЗМСМА, Областният управител е установил противоречие на решението по т.1.3 от дневния ред на заседанието на Общ.С-Дулово с материалния закон, в частта му по т.4 от Приложение №2 за ДГ с.Окорш, филиал с.Овен. Изложил е подробно съображения относно неговата незаконосъобразност в Заповед №АК-02-2/08.08.17г./л.101-л.102/ и е върнал решението, в процесната част, за ново обсъждане. Подготвена е била Докладна записка /ДЗ/ с вх.№227/16.08.17г. /л.99-л.100/, която е разгледана на съвместно заседание на ПК и, отново ПК „Образование, култура, спорт, младежки дейности и туризъм“ е потвърдила предходното си становище, предлагайки да не бъде подкрепен проекта за решение по ДЗ №227/16.08.17г. Видно от Протокол №22/23.08.2017г. /л.65-л.97/ от заседание на Общински съвет гр.Дулово, такова се е провело при присъствие на повече от половината общински съветници /25 от избрани 29/, като обсъждането на върнатото от Областния управител Решение №290/25.07.17г., е включено като точка 1.1 от Дневния му ред. Със значително по-малко коментари и становища, се е пристъпило към гласуване, при което с 12 гласа „за“, 0 „-,против“ и 13 гласа „-,въздържал се“, е формулирано Решение №308, извън нормативно уредените хипотези с чл.45 ал.9 ЗМСМА. Последното гласи: *„Не приема изменение на свое Решение №290...“*

В този контекст основателни са възраженията на жалбоподателя, че волеобразуването в случая е опорочено и решението не е годно да изрази волята на колективния орган, в ракурса на нормативните изисквания. Отделно от това, колкото и нерегламентирано като диспозитив да е това второ решение, то не е прието с изискуемото от чл.45 ал.10 ЗМСМА мнозинство, което е дало основание на оспорващия орган да твърди, че е нищожно, позовавайки се и на съдебна практика, с посочване на изолирано Решение №14290/29.12.15г. на ВАС по адм.д.№4927/15г., IV Отделение. Преобладаващата обаче, по-нова практика на ВАС, относно характера на решенията по чл.45 ал.9 ЗМСМА е, че те нямат самостоятелно битие, нямат свой собствен правен живот, тъй като са извикани в правния мир от контрола по чл.45 ал.4 и ал.5 ЗМСМА и са неотделими от първоначално приетото и върнато за ново обсъждане решение на Общинския съвет. Когато второто решение, с което повторно се приема върнатото за ново обсъждане първо решение, е прието в нарушение на изискуемото от чл.45 ал.10 ЗМСМА мнозинство, то в този случай повторно приетият акт е гласуван в нарушение на процедурата за приемането му и в противоречие с материалния закон, едновременно. Но нищожен не е, най-малкото защото няма самостоятелен характер и е неотделим като диспозитив от върнатото за ново обсъждане повторно прието първо решение. В настоящия случай, дори и това „повторно“ приемане, не е изписано ясно, но по никакъв друг начин не може да бъде тълкуван диспозитива на оспореното Решение №308/23.08.17г. на Общ.С-Дулово./Вж.Решение №14/04.01.2016г. на ВАС, по

адм.д.№603/15г. III Отделение и др./ Следователно, в случая се приема, че е налице повторно приет акт, който следва да бъде предмет на оспорването, а не потвърждаващия го, респ. изменящия го такъв. Това е така защото именно първоначално приетият акт, потвърден впоследствие, поражда оспорените правни последици.

При горните фактическия установявания и в условията на чл.168 АПК, съдът дължи произнасяне за законосъобразността на обжалвания административен акт на всички основания по чл.146 АПК, независимо от доводите в жалбата.

Доколкото оспорващият орган е с нормативни правомощия да упражнява контрол за законосъобразност по отношение на всички категории актове, вкл. изрично посочените по чл.45 ал.4 ЗМСМА, то следва, че издателят на оспореното Решение № 290/25.07.17г.- Общинският съвет гр.Дулово, е именно компетентният орган, съгласно чл.21 ал.1 т.23 ЗМСМА, във връзка с чл.2 ал.8 от Наредба №7/00г. и чл.60 ал.1 ЗПУО. Според последния нормативен текст броят на групите и броят на децата в общинските ДГ се определят от директора на детската градина след съгласуване с педагогическия съвет в съответствие с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите и с държавния образователен стандарт за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини.

Няма спор, че в детските градини на територията на Община гр.Дулово се прилагат делегираните бюджети и режимът за определяне на броя групи съобразно броя деца, е нормиран с Наредба №7/2000г. По аргумент за по-силното основание, изведен от чл.2 ал.8 с.н., гласящ, че при недостатъчен брой деца, с решение на Общинския съвет в населеното място се формира само една група в полудневна ДГ с минимум 6 деца, следва, че всички други въпроси по формирането на групите на базата на записаните деца за посещаване на общинските детски градини, е в компетентността именно на Общинския съвет, който по силата на чл.21 ал.1 т.6 ЗМСМА, приема и изменя годишния бюджет на общината, вкл. свързаните с неговото изпълнение обосновани разходи за създадената мрежа от общински училища и детски градини и тяхната издръжка. С Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование /Обн.ДВ, бр.81/10.10.17г./ е определен Държавен образователен стандарт за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, както и условията и редът за определяне на броя на паралелките и групите и на броя на учениците и на децата в тях, както и за организиране на индивидуално обучение на ученик от паралелка /чл.1 т.1/. Същата не е била част от действащото право към датата на приемане на атакуваното решение от Общ.С-Дулово, но идва да потвърди нормативния регламент от действащите разпоредби на ЗПУО; Наредба №7/2000г. и Наредба №5/2016г. за предучилищното образование /Обн.ДВ, бр.46/17.06.16г./

Ответният по оспорването Общински съвет гр.Дулово не е мотивирал решението в оспорената му част, тъй като са налице откъслечни съображения, изложени в заседанието на Общ.С-Дулово от отделни общински съветници. Но същите тези съображения са с житейско-социален генезис и не произтичат от нормативната уредба. Аргументите на общинския съветник Хюсеин Ешреф се свеждат до това, че щели да бъдат записани още 13-14 деца във филиала на ДГ в с.Овен, за което на заседанието на Общ.С-Дулово на 23.08.17г. е представил Списък на децата, родени през годините: 2013, 2014 и 2015 в с. Овен /л.106-л.107/ и подлежащи на записване в детска градина. За тях обаче /новоприетите/, има данни, че са взети предвид от директора на

ДГ, видно от изказването на Доротея Тотева - заместник кмет на Община гр. Дулово на съвместно заседание на постоянните комисии от 24.07.17г. и Становище на ПК "Образование, култура, спорт, младежки дейности и туризъм" /л.63-л.64/. Основателно се възразява с жалбата, че не е проведена процедурата от чл.60 ал.1 ЗПУО, защото липсва „съгласуване с педагогическия съвет, в съответствие с държавния образователен стандарт за финансирането на институциите и с държавния образователен стандарт за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини“. Нещо повече, няма яснота относно посочените 21 деца, родени пред 2015г., дали ще бъдат записани във филиала на ДГ-Окорш в с.Овен или не, като новоприетите през 2017г. са включени в числото 17 от колона „брой деца“ на Приложение №2 към релевираното Решение. Последното е въпрос, който ще бъде обсъждан през следващата учебна година, когато евентуално тези деца навършат 3-годишна възраст, по аргумент от чл.57 ал.1 ЗПУО, а за целите на процесното произнасяне на Общ.С-Дулово - аргументът се намира в сферата на бъдещите и несигурни събития, поради което не може да обоснове издаването на акт с оспореното съдържание. Това сочи на липса на мотиви, в ракурса на чл.146 т.2 АПК. Доводите - да не бъдат уволнявани хора от ДГ с.Овен, както и защото, може би, ще има деца през следващите години, не могат да попълнят нормативното изискване за мотивираност на административния акт. Ако бъдат приети горните съображения на отделни общински съветници за фактическите основания, легнали в основата на оспореното решение, то те очевидно са в пряко и нетърпимо противоречие с материалния закон и неговата цел и този извод не се нуждае от някакво допълнително мотивиране.

Процесното по делото Решение №290/25.07.17г. е прието при необходимия кворум, съгласно изискването от чл.27 ал.3 ЗМСМА, но в противоречие с материалния закон, в лицето на чл.2 ал.1 и ал.4 от Наредба №7/2000г., както правилно се обосновава Областният управител с жалбата. Същото е в несъответствие и с нормативната цел, която изисква оптимална организация на възпитателния процес в детските градини, полагащ основите за учене през целия живот, като осигурява физическото, познавателното, езиковото, духовно-нравственото, социалното, емоционалното и творческото развитие на децата, отчитайки значението на играта в процеса на педагогическото взаимодействие /арг. от чл.55 ЗПУО/.

Съгласно чл.21 ал.1 т.23, във връзка с чл.17 ал.1 т.3 ЗМСМА именно органът на местното самоуправление носи нормативната компетентност да разреши въпросите със структурата на общинските детски градини, броя на групите в тях и обхвата на подлежащите на обучение в ДГ деца от общината, което произтича и от специалния ЗПУО. Следователно, не е налице порок по смисъла на чл.146 т.1 АПК. Не се установяват и допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила при приемане на решението от Общ.С, тъй като в съответствие с изискванията на чл.27-чл.29 ЗМСМА и чл.53-чл.88 от *Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация* на Община гр. Дулово /л.108-л.125/, гарантиращи предварителното обсъждане на проекта за решение в постоянните комисии, въпросът е бил включен в дневния ред, вкл. и с втора по ред, подробна ДЗ по повод Заповедта на настоящия жалбоподател за връщане на предходното решение за преразглеждане. Заседанието се е провело с участието на необходимия брой от избраните 29 общински съветници,

като всички присъстващи са гласували,а решението е прието с обикновено мнозинство - достатъчно за неговото валидиране.

Въпреки това, обаче, както по-горе са изложени съображения, релевираният акт, в оспорената му част, е приет без задължителните за това фактически основания /мотиви/,което сочи на нарушение на изискването за форма от чл.59 ал.2 т.4 АПК. Отделно от това,обжалваната част от процесното решение е приета в противоречие с материалния закон и в несъответствие с целта му, което също е обсъдено по-горе. Обобщавайки изложеното,се налага извод за незаконосъобразност на Решение №290 /25.07.2017г. на Общински съвет гр.Дулово, в частта му относно Приложение №2, т.4, потвърдено с Решение №308/23.08.2017г., в производство по чл.45 ал.4-ал.10 ЗМСМА, като прието при наличие на отменителните основания от 146 т.2, т.4 и т.5 от АПК, воден от което и на основание чл. 172 ал.2 пр.2 АПК, Административният съд гр.Силистра

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалбата на Областния управител на област с административен център гр.Силистра, **Решение №290**, взето по Протокол №21/25.07.2017г. на Общински съвет гр.Дулово,в частта му,с която е увеличен броя на групите в детска градина с.Окорш,филиал с.Овен, на две групи и съответно щатните бройки за педагогически и непедagogически персонал, и Решение №308 по Протокол №22/23.08.17г. на Общински съвет гр.Дулово, с което повторно е прието /неизменено/ Решение №290 от 25.07.2017г. на Общински съвет гр.Дулово.

Решението подлежи на касационно обжалване пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните по реда на чл.138 ал.1 АПК.

СЪДИЯ: /п/