

РЕШЕНИЕ

№191

20.06.2018 год.

гр. Стара Загора

В ИМЕТО НА НАРОДА

Старозагорски административен съд, публично съдебно заседание на седми юни две хиляди и осемнадесета год., в състав

Председател: ГАЛИНА ДИНКОВА

Членове: ДАРИНА ДРАГНЕВА
МИХАИЛ РУСЕВ

при секретаря Ива Атанасова в присъствието на прокурора Петко Георгиев, като разгледа докладваното от Михаил Русев адм. дело №44 по описа за 2018 год, за да се произнесе, съобрази следното:

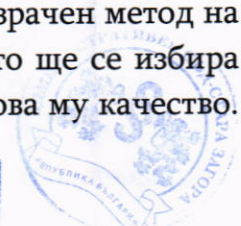
Производството е по Раздел III от Глава десета на АПК.

Образувано е по протест на Петко Георгиев, прокурор в Окръжна прокуратура гр. Стара Загора, с който оспорва като незаконосъобразни разпоредбите на чл.15, ал.2 и ал.3, чл.70, ал.2 и чл.128, ал.1 и ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

На първо място, в протеста се твърди, че разпоредбата на чл.15, ал.2 и ал.3, чл.70, ал.2 и чл.128, ал.2 от Правилника, противоречат на разпоредбите на чл.25 и чл.24, ал.4 от ЗМСМА. С оспорените разпоредби е предвидено, председателят на общинския съвет Гурково сам да избира общински съветник, който да го замества при отсъствието му или в случаите когато се разисква даден проект с участието на председателя на Общинския съвет. Правомощията на председателя на Общинския съвет са посочени изчерпателно в чл.25 от ЗМСМА, като в изброените правомощия липсва възможността председателят сам да избира и определя общински съветник, който да го замества в случаите при предсрочно прекратяване на правомощията му, при неговото отсъствие, както и при обсъждане дейността му от общинския съвет. В тези случаи, председателят се замества от избран от общинския съвет заместник-председател /ако има избран такъв/ или от избран от Общинския съвет общински съветник, в който смисъл е разпоредбата на чл.24, ал.4 от ЗМСМА. Оспорените текстове и на трите разпоредби предполагат непрозрачен метод на управление и съмнение за целесъобразност за начина, по който ще се избира от председателя общинския съветник, който ще го замества в това му качество.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 16. 07. 18 Подпис: 



Такива правомощия има Общинския съвет като колективен орган, но не и еднолично неговият председател.

В протеста също така се твърди, че разпоредбата на чл.128, ал.1 и ал.2 от Правилника противоречи на чл.39, ал.2 и ал.3 от ЗМСМА, които предвиждат, че Кмета на Общината определя със заповед заместник кмет, който го замества при отсъствието му от общината, а в случай, че не е издадена заповед от Кмета на Общината, то общинския съвет определя заместник Кмета, който ще замества Кмета на Общината до неговото заместване. Нормата е изрична, че лицето което ще замества Кмета на общината би могъл да бъде единствено и само Заместник Кмета на общината. С оспореният текст се дава възможност Кмета да определи най-общо лице, което да го замества по време на отсъствието му, като от логическото му тълкуване, излиза, че това лице не е задължително да бъде заместник кмет на общината, т.е. всяко едно лице от общинската администрация. Направено е искане за прогласяване нищожността на текстовете на чл.15, ал.2 и ал.3, чл.70, ал.2 и чл.128, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, както и отмяната като незаконосъобразна разпоредбата на чл.128, ал.1 от същия правилник. В съдебно заседание излага становище, че не е налице хипотезата на оттегляне на оспорените разпоредби, тъй като приетите такива не са съобразени с мотивите изложени в протеста. Моли да бъде уважен протеста и да се присъдят направените разноски по оспорването, изразяващи се в заплатена такса за обнародване на протестираните разпоредби в Държавен вестник.

Ответникът Общински съвет Гурково, редовно и своевременно призван, чрез процесуалния си представител адв. Манчев, взема становище, че са налице предпоставките за отхвърляне на протеста, тъй като общинският съвет е взел решение, с което е изменил оспорените разпоредби, съобразявайки се с мотивите на протеста.

Представителят на Окръжна прокуратура Стара Загора дава заключение, че оспорването следва да бъде уважено като основателно.

Съдът, като обсъди доводите, изложени в подаденият протест и извърши проверка на законосъобразността на атакуваното решение, намира за установено следното:

С решение №16 по протокол №4 от проведено заседание на 22.11.2011 год. Общински съвет Гурково е приел Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. В гласуването са участвали дванадесет общински съветници, от които „за” са гласували – девет, против – няма, а трима са се въздържали от брой съветници тринадесет. /лист 5/.

Съгласно разпоредбата на чл.186, ал.1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Нормата на чл.186,

ал.2 от АПК овластява прокурора да подаде протест срещу подзаконов нормативен акт, като според чл. 187, ал.1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето.

По отношение на оспорените разпоредби на чл.15, ал.2 и ал.3 и чл.128, ал.2 от Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, съдът намира, че така направеното оспорване е недопустимо. Съображенията за това са следните:

С решение №372/22.02.2018 год. на Общинския съвет Гурково, тези разпоредби са били изменени. Проекта за изменението на правилника е обнародван в сайта на Община Гурково на 15.01.2018 год., а на 19.02.2018 год. е установено, че не са постъпили предложения становища и възражения по публикуваният проект. Действително същите на са приложени по делото, но са достъпни от сайта на общината /<http://obshtina-gurkovo.com/page/proekti-na-normativni-dokumenti-158-2.html/>. Въз основа на този проект е внесено предложение с вх.№ОС-31/102018 год. /лист 37 то делото/ от страна на председателя на Общинския съвет и е прието с Решение №372/22.02.2018 год. по протокол №31 /лист 45 от делото/, което е влязло в сила на 22.03.2018 год. При гласуването са гласували 12 общински съветника, от които „за“ са гласували девет, против – няма, а трима са се въздържали, от общ брой съветници тринадесет. Въз основа на гореизложеното съдът приема, че не са допуснати процесуални нарушения при приемането на решението, с което са изменени оспорените разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация – чл. 15, ал.2 и ал.3 и чл.128, ал.2. В контекста на гореизложеното, оспорените разпоредби във редакцията им, в която са били протестирани от прокурор от Окръжна прокуратура, към настоящия момент не съществуват. Липсва предмет на оспорване от една страна, а от друга страна е налице и отпаднал правен интерес от протестирането на разпоредбите, доколкото с подаването на протеста се е целяло отмяната на разпоредбите в онази им редакция, което ефект с приемането на новите им текстове е постигнат. Ето защо в тази си част, съдебното производство следва да бъде прекратено като недопустимо, поради наличието на предпоставките на чл.159, т.3 и т.4 от АПК.

В останалата част оспорването на разпоредбите от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, обективизирано в подадения протест от прокурор в Окръжна прокуратура – Стара Загора, е процесуално допустимо.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с изложените в протеста доводи и становищата на страните и като извърши проверка на законосъобразността на оспорената разпоредба от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Гурково, неговите комисии и

взаимодействието му с общинската администрация намира за установено следното:

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, са уредени със ЗМСМА, чиито разпоредби очертават правният статут и компетентността на общинския съвет като орган на местното самоуправление, определящ политиката за изграждане и развитие на общината, във връзка с осъществяването на дейностите от местно значение, както и на други дейности, определени със закон. В изпълнение на правомощията си по чл.21 от ЗМСМА общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Съгласно разпоредбата на чл.21, ал.3 от ЗМСМА Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Този правилник, по аргумент от чл.7, ал.1 от ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК, представлява подзаконов нормативен акт. Общият принцип, регламентиран в чл.15, ал.1 от ЗНА, предвижда че всеки нормативен акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В този смисъл съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорените разпоредби от правилника, следва да обхване преценката дали същите съответстват на съдържащата се правна регламентация в нормативни актове от по-висока степен и дали не противоречи на императивни законови норми.

При така извършената преценка съдът приема следното:

Упражнената от Общински съвет – Гурково компетентност по приемането на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е при осъществяване на правомощието по чл.21, ал.3 от ЗМСМА. С оглед на което съдът приема, че оспорените разпоредби са приети от материално и териториално компетентен административен орган, в рамките на неговите правомощия.

Решение №16 от 22.12.2011 год. на Общински съвет – Гурково, с което е приет Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е прието при спазване на изискванията за кворум и мнозинство, но не и при спазването на изискуемите от закона процесуални правила. Впоследствие правилника е бил променян многократно, като последната промяна е с Решение №372/22.02.2018 год. на Общински съвет Гурково.

При извършената служебна проверка за законосъобразност съдът констатира, че оспорените текстове /чл.70, ал.1 и ал.2, както и чл.128, ал.1/ от Правилника са издадени при съществено нарушение на регламентираните в ЗНА разпоредби относно подготовката и приемането на нормативни административни актове. С оглед на предоставените му правомощия, общинският съвет е длъжен да посочи правните основания за приетият

правилник в съответствие с изискването на чл.28, ал.2 от ЗНА, т.е. да са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал.2. Същите следва да съдържат причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. В конкретния случай такива по делото не са представени. Констатираната липса на мотиви задължава общинския съвет да не обсъжда проекта на правилника - чл.28, ал.3, предл. последно от ЗНА. В тази връзка се установява също така, че липсва не само публикуване на мотивите в интернет страницата на Общински съвет Гурково, но също така е самия проект за на правилника, което е довело до невъзможност за гражданите да се запознаят с конкретните съображения за приемането на нормативния акт, с който съществено се засягат техни права и законни интереси. Въпреки изрично дадените указания в разпоредбата от закрито заседание на 05.02.2018 год., че в тежест на ответника е да докаже законовите изисквания при приемането на нормативният акт, включително и да докаже изпълнението на чл.26, ал.1 от ЗНА, такива доказателства не бяха представени. Действително в отговор на това разпоредване, бе отговорено от страна на ответника, че в архива не е налице разпечатка от сайта на Община Гурково, от която да е видно публикуването на проекта на правилника, респективно спазването на изискването на чл.28, ал.2 от ЗАНН. Липсата на доказателства в тази насока, мотивира съдебният състав, да приеме безусловно, че такова обнародване липсва. Тази незаконосъобразност на оспорените текстове е достатъчно основание за отмяната им.

Анализът на цитираната правна норма чл.26, ал.1 от ЗНА, сочи, че изброените задължения на съставителя на проекта са императивно предвидени с оглед гарантиране принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност. Неизпълнението на което и да е от тях води до процесуално нарушение, опорочаващо издадения акт. Допуснатите нарушения на административнопроизводствените правила са съществени, тъй като се отразяват на съдържанието на нормативния акт, който е приет, без да се предостави възможност за обсъждане – отменително основание по чл.146, т. 3 АПК.

Освен допуснатите процесуални нарушения при приемане на оспорените разпоредби съдът констатира и несъобразяването им с нормативните актове от по-висока степен.

Съгласно разпоредбата на чл.70, ал.2 от Правилника, предвижда при отсъствието на председателя, заседанието се води от общински съветник, определен от председателя на Общинския съвет да го замества. Така формулирана разпоредбата противоречи на нормата на чл.24, ал.4 от ЗМСМА, съгласно която, при предсрочно прекратяване на правомощията на председателя, при негово отсъствие, както и при обсъждане на дейността му, заседанието на съвета се председателства от избран съветник или от заместник-председател, ако има избран такъв. Законодателят е конкретен, но

не предвижда възможност на председателя сам да определи общински съветник, който да го замести в посочените хипотези. Това следва да е заместник-председателя, ако има избран такъв, а ако няма – от избран от общинския съвет съветник. Следователно, съгласно ЗМСМА, председателят на общинският съвет няма правомощието да определи по свое усмотрение общински съветник, който да го замести, а това е в правомощията на самият общински съвет.

Съгласно разпоредбата на чл.128, ал.1 от Правилника, предвижда Кмета на общината да уведомява писмено общинският съвет за времето през което ще е в отпуск или отсъствие по други причини, както и за лицето, което ще го замества през времето на отсъствието му. Така формулирана разпоредбата противоречи на нормата на чл.39, ал.2 от ЗМСМА, съгласно която, Кметът на общината, съответно кметът на района, определя със заповед заместник-кмет, който го замества при отсъствието му от общината, съответно от района. В конкретния случай, е налице непрецизност на оспорената разпоредба, която създава възможност Кмета на общината да определи друго лице, различно от зам. Кмета, което да го замества през времето на отсъствието му. Доколкото законодателят е предвидил изрично, че това може да бъде единствено и само Зам. Кмета, определен съгласно издадената заповед от страна на Кмета на общината, то е налице противоречие между подзаконовия нормативен акт и законната разпоредба. Това е основание за отмяната на оспорената разпоредба.

Ето защо и при прилагането на общия принцип по чл.15, ал.1 от ЗНА, протестираните разпоредби на чл.70, ал.2 и чл.128, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, като противоречащи на императивни норми на ЗМСМА, се явяват материално незаконосъобразни и следва да бъдат отменени. В останалата си част протеста е недопустим и следва да се прекрати съдебното производство.

Водим от горните мотиви, съдът на основание чл.193, ал.1, чл.159, т.3 и т.4 от АПК

Р Е Ш И :

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ протеста на прокурор в Окръжна прокуратура Стара Загора против разпоредбите на чл.15, ал.2 и ал.3 и чл.128, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, **като недопустим.**

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело №44/2018 год. в тази му част.

ОТМЕНЯ по протест на прокурор в Окръжна прокуратура Стара Загора разпоредбите на чл.70, ал.2 и чл.128, ал.1 от Правилника за организацията и

дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, **като незаконосъобразни.**

ОСЪЖДА Общински съвет Гурково да заплати на Окръжна прокуратура Стара Загора сумата от 20.00 (двадесет) лева, представляваща направените по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 дневен срок от съобщаването му на страните, а в частта, в която е прекратено производството – с частна жалба пред Върховния административен съд в 7 дневен срок от съобщаването му.

След влизане в сила решението да се обнародва по начина, по който е обнародван Правилника за организацията и дейността на Общински съвет Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: *(п) Г. Дикова*

ЧЛЕНОВЕ: 1. *(п) Д. Драчева*

2. *(п) М. Русев*

КОПИО С ОРИГИНАЛА
16.07.18 Подпис: *(п)*

Решението влиза в законна
сила на 11.07.2018
Подпис: *(п)*

