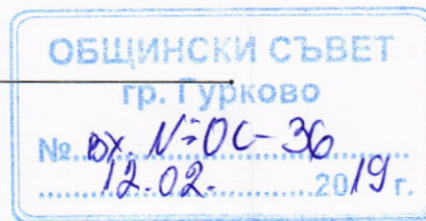


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – СТАРА ЗАГОРА



ИЗХ460/16

ДО  
ОБЩИНСКИ СЪВЕТ –ГУРКОВО

Приложено, изпращаме Ви **1 брой** заверен препис от **РЕШЕНИЕ** №220/21.07.2017 г ., **влязло в законна сила на 04.02.2019г.** по адм.дело № 460/2016г. по описа на АС-Стара Загора и 1 бр. заверен препис от **РЕШЕНИЕ** №1399/04.02.19г на ВАС за сведение и изпълнение

ПРИЛОЖЕНИЕ: Съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДЕЛОВОДИТЕЛ:



Стара Загора, бул. „Руски“ 44, ет.5  
тел. 042 65 10 40 факс: 042 65 10 30  
Деловодство : 042/65 10 80  
e-mail: info@sz-adc.justice.bg

# РЕШЕНИЕ

№ 220 21.07.2017г. град Стара Загора

## В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Старозагорският административен съд, в публично съдебно заседание на дванадесети юли през две хиляди и седемнадесета година, в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** БОЙКА ТАБАКОВА

**ЧЛЕНОВЕ:** ИРЕНА ЯНКОВА  
РАЙНА ТОДОРОВА

при секретар Пенка Маринова и с участието  
на прокурор Петко Георгиев като разгледа  
докладваното от съдия Р. ТОДОРОВА административно дело № 460 по описа  
за 2016г., за да се произнесе, съобрази следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на Пенчо Харалампиев Пенчев от с. Паничерево, община Гурково, ул. „Ален мак“ № 4, подадена в качеството му на общински съветник в Общински съвет – Гурково, против Решение № 168 по Протокол № 13 от проведено на 29.09.2016г. заседание на Общински съвет – Гурково. С обжалваното решение са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация. В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспореното решение, по съображения за приемането му в противоречие и при неправилно приложение на материалния закон и при допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Жалбоподателят поддържа, че при внасянето на предложението, неговото разглеждане и обсъждане и при приемането на решението, не са спазени императивни изисквания на Закона за нормативните актове и на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Твърди, че приетото от Общински съвет – Гурково решение е фактически и правно необосновано, тъй като от една страна изложените към решението мотиви са формални, а от друга не е посочено конкретно законово регламентирано материалноправно основание за приемането на акта. По подробно изложени съображения е направено искане Решение № 168 от 29.09.2016г. на ОБС – Гурково да бъде отменено, като незаконосъобразно.

ВЪРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 07.07.19 Подпис:





Ответникът по жалбата - Общински съвет – Гурково, чрез пълномощника си по делото, оспорва жалбата като недопустима и неоснователна. Недопустимостта на жалбата се основава на становището, че за Пенчо Харалампиев Пенчев, в качеството му на общински съветник в Общински съвет – Гурково, не е налице правен интерес от оспорването на решението на колективния орган на местно самоуправление, в състава на който орган жалбоподателят участва. С подробно изложени съображения се обосновава, че оспореното решение е прието при спазване на нормативно регламентирани в ЗМСМА и в Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация процесуални правила, вкл. за внасяне на предложението, неговото разглеждане и обсъждане в постоянните комисии и приемането му от общинския съвет, при съблюдаване на изискванията за кворум и мнозинство. Направено е искане жалбата да бъде оставена без разглеждане, като недопустима и в условията на евентуалност – за отхвърлянето ѝ като неоснователна.

Окръжна прокуратура – Стара Загора, конституирана на основание чл.192 от АПК, чрез участващия по делото прокурор, дава мотивирано заключение за неоснователност на жалбата. Излага доводи, че при приемането на обжалваното решение на ОБС – Гурково, не са допуснати нарушения на формалните, процесуалните и материалноправните изисквания на закона, като основание за неговата отмяна.

Въз основа на съвкупната преценка на събраните по делото доказателства, съдът приема за установено следното от фактическа страна:

На проведено на 05.08.2016г. заседание на Председателския съвет на Общински съвет – Гурково, е обсъдена необходимостта от промяна в Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация /ПОДОБС/, като е взето решение да бъде изготвен проект за изменения и допълнения ПОДОБС, който да бъде внесен за разглеждане в ОБС – Гурково по реда на чл.26, ал.2 от Закона за нормативните актове. На последващо заседание на Председателския съвет, е възложено на Председателя на Общински съвет – Гурково да внесе предложение за изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково.

С Предложение вх. № 11-ОС-216 от 16.09.2016г. на Председателя на Общински съвет - Гурково, в общинския съвет е внесено предложение за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, в частта относно разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64. Предложението е обосновано с необходимост някои от текстовете на ПОДОБС – Гурково, свързани с възнаграждението на общинските съветници и със сроковете на работните процедури, да бъдат прецизирани и уточнени. Проектът за изменение и допълнение на ПОДОБС е публикуван на интернет страницата на Община Гурково, с предоставена на заинтересованите лица възможност да изразят становища и да направят предложения. Предложението е разгледано, обсъдено и прието на заседание на Постоянната комисия по обществен ред, законност, местно самоуправление, контрол на решенията на общинския съвет и работа с неправителствени организации, като проектът за решение е включен в дневния ред и е внесен за разглеждане, обсъждане и приемане на заседание на Общински съвет – Гурково.



С оспореното в настоящото съдебно производство Решение № 168 по Протокол № 13 от проведено на 29.09.2016г. заседание на Общински съвет – Гурково, са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация. Решението е прието въз основа на внесеното от Председателя на Общински съвет – Гурково предложение, при проведено поименно гласуване, в което са участвали 12 общински съветници, като 11 общински съветника са гласували „за“ и един – „против“. С решението е предвидено следното: 1. Чл. 21, ал.2, т.2 да придобие следната редакция: "За цялостната подготовка и всички участия в заседания на постоянни комисии, временни комисии и подкомисии в размер на 15 % /общо/ от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец"; 2. Чл. 21, ал.2, т.3 да придобие следната редакция: „Общият размер на възнаграждението на общинския съветник в Общински съвет – Гурково, за един месец не може да бъде повече от 60% от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец"; 3. В текстовете на чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 отпада думата „работни“; 4. Ал. 1 на чл. 64 отпада и 5. Измененията и допълненията в Правилника влизат в сила от 01.10.2016г.

По делото са представени и приети като доказателства ПОДОБС – Гурково в действащата му редакция до 29.09.2016г.; Предложение от Председателя на общинския съвет във връзка с предлаганите изменения и допълнения ведно с проект на решение; препис от Протокол № 13 от проведено на 29.09.2016г. заседание на Общински съвет – Гурково, вкл. относно разглеждането, обсъждането и приемането на Решение № 168, с което са приети изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково; Протоколи от заседания на Председателския съвет на ОБС – Гурково и на постоянните комисии на ОБС – Гурково и др.

С Определение № 91 от 21.04.2017г., жалбата на Пенчо Харалампиев Пенчев, подадена в качеството му на общински съветник в Общински съвет – Гурково, против Решение № 168 от 29.09.2016г. на Общински съвет – Гурково, е оставена без разглеждане, като недопустима, поради липса на правен интерес за оспорващия и съответно е прекратено производството по делото. С Определение № 7046 от 06.06.2017г. по адм. дело № 6196/ 2017г. по описа на ВАС, постановеното от Старозагорския административен съд определение е отменено, като делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия и постановяване на акт по същество.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с направените в жалбата оплаквания, доводите и становищата на страните и като извърши проверка на законосъобразността на Решение № 168 от 29.09.2016г. на Общински съвет – Гурково, с което са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, намира за установено следното:

Оспорването, като направено от легитимирано лице с правен интерес и против акт, подлежащ на съдебно обжалване и контрол за законосъобразност, е процесуално допустимо. Доколкото е налице произнасяне с влязло в сила Определение № 7046 от 06.06.2017г. по адм. дело № 6196/ 2017г. по описа на ВАС

Дата: 07.02.19 Подпис: 





относно наличието на активна процесуална легитимация за жалбоподателя, поддържаното от ответника възражение за недопустимост на жалбата поради липса на правен интерес за оспорващия, не следва да бъде обсъждано.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

В разпоредбата на чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА е регламентирано правомощие на общинския съвет да приема правилник за организацията и дейността на съвета, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Следователно оспореното Решение № 168/ 29.09.2016г. на Общински съвет – Гурково, с което са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, е прието от материално компетентен орган по чл.21, ал.3 от ЗМСМА, при спазване на изискванията за кворум и мнозинство и проведено поименно гласуване.

При приемането на оспореното Решение № 168 от 29.09.2016г. за изменение и допълнение на ПОДОБС – Гурково обаче са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила и на изискванията за форма и съдържание на акта, които представляват абсолютно основание за неговата отмяна. Съображенията за това са следните:

Според дадената в чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ дефиниция на понятието "правилник", това е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. Правилникът за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, представлява такъв нормативен акт по смисъла на чл. 76, ал. 3, вр. с чл. 75, ал. 1 от АПК, уреждащ организацията и дейността на органа за местно самоуправление. Доколкото с Решение № 168/ 29.09.2016г. на Общински съвет – Гурково са изменени разпоредби от подзаконовия нормативен акт, издаден от общинския съвет на основание съдържащата се в чл.21, ал.3 от ЗМСМА законова делегация, обективизираното в обжалваното решение волеизявление притежава спецификите на нормативен административен акт. С оглед този характер на решението и тъй като приемането на промени в нормативен акт се извършва по същия ред и при спазване на същата процедура, предвидени за приемането на нормативния акт, по силата на препащащата норма на чл.80 от АПК по отношение на приемането на обжалваното решение са приложими правилата и изискванията, регламентираны в ЗНА.

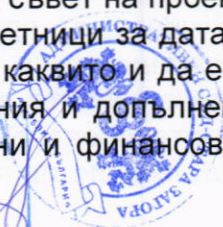
Съгласно разпоредбата на чл.26, ал.1 от ЗНА /в приложимата ѝ редакция, ДВ, бр. 46 от 2007г./, изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В ал.2 на чл.26 от ЗНА /в приложимата ѝ редакция/, е предвидено, че преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Императивната норма на чл.28 от ЗНА регламентира, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган. Мотивите, съответно докладът трябва да съдържат: 1.



причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз /чл.28, ал.2 от ЗНА, редакция ДВ, бр. 46 от 2007г./ . Съгласно разпоредбата на чл.28, ал.3 /сега ал.4/ от ЗНА, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията на ал.2, не следва да се обсъжда от компетентния орган. Въз основа на посочената регламентация следва извода, че ЗНА придава важно значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт. От една страна мотивите за изработването на нормативния акт осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища, а от друга дават представа как е формирана волята на вносителя на акта и доколко изработването на проекта се основава на принципите за обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност.

В случая с вх. № 11-ОС-216 от 16.09.2016г. Председателят на Общински съвет - Гурково, е внесъл в ОбС – Гурково предложение за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, в частта относно разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64. Като мотиви за внесения проект е посочено, че ПОДОБС – Гурково, е актуализиран с Решение № 24 от 22.12.2015г. по Протокол № 4 на Общински съвет – Гурково. В процеса на работа на Общински съвет – Гурково се изяснило, че някои от текстовете, свързани с възнаграждението на общинските съветници и със сроковете на работните процедури, се нуждаят от прецизиране и уточняване, като в тази връзка Председателският съвет на ОбС – Гурково е провел две заседания, като на заседанието на 09.09.2016г. са били обсъдени промените в чл.21, ал.2, т.3 и други текстове на Правилника, предложени с проекта за решение.

Съдът намира, че с така направената формулировка на предложението, не са изпълнени изискванията на чл.28, ал.2 от ЗНА. Всеки един от задължителните мотиви, съгласно посочената разпоредба, изисква конкретна с оглед на предлаганата нормативна промяна обосновка, а не излагане на общи съображения. В случая с посочването, че „някои от текстовете, свързани с възнаграждението на общинските съветници и със сроковете на работните процедури, се нуждаят от прецизиране и уточняване”, не се изпълнява изискването на чл.28, ал.2, т.1 за мотивиране на обуславящите причини, които налагат измененията и допълненията на ПОДОБС – Гурково. Още повече че предлаганите изменения и допълнения не се свързват с прецизиране и уточняване на разпоредбите – проекто предложението предвижда отмяна на чл.64, ал.1 от ПОДОБС – Гурково; измененията и допълненията на чл.21, ал.2, т.2 и на чл. 21, ал.2, т.3 от ПОДОБС – Гурково касаят промяна на размера на получаваното от общинските съветници възнаграждение за подготовка и участие в заседания на постоянните комисии, временни комисии и подкомисии и съотв. на допустимия общ размер на получаваното от общинските съветници възнаграждение; измененията на чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 се свързват с промяна на сроковете, касаещи дейността на постоянните комисии; изготвянето и внасянето от председателя на общинския съвет на проекта за дневен ред на заседанието и уведомяването на общинските съветници за датата на провеждането на заседанието. В мотивите към проекта липсват каквито и да е било съображения относно причините, налагащи посочените изменения и допълнения и целите, за постигането на които са предложени, не са посочени и финансовите и





други средства, необходими за прилагането на новата уредба /а част от измененията се свързват с промяна на възнагражденията на общинските съветници, което пряко се отразява на общинския бюджет/. Следователно изложените „мотиви“ не представляват релевантни фактически и правни съображения, които обосновават пряко и непосредствено волята на административния орган за приемането на нормативния административен акт; конкретната цел на предложените промени и от какво са наложени същите – мотивите са твърде общи и неотнормирани към предложените изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково, като по същество те нямат изискуемостта по чл.28, ал.2 от ЗНА съдържание и не изпълняват целта на закона. Мотиви по см. на чл.28, ал.2 от ЗНА не могат да бъдат изведени и от представените протоколи от заседанията на Председателския съвет на Общински съвет – Гурково, на които заседания е била обсъждана необходимостта от промяна в Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация и е възложено на Председателя на ОбС – Гурково да внесе предложение за изменения и допълнения на ПОДОБС. Още повече че Председателският съвет не е предвиден в закона като орган на общинския съвет, поради което функциите, които му се възлагат с ПОДОБС, биха могли да бъдат само помощно – консултативни и съвещателни такива - за подпомагане дейността на Председателя на общинския съвет при упражняване на неговите представителни и организационни правомощия. Ето защо мотивирането на предложението за решение за изменение и допълнение на ПОДОБС с решенията на Председателския съвет, не е достатъчно за да се счита изпълнено изискването по чл.28, ал.1 във вр. с ал.2 от ЗНА.

Следователно за предлаганите изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково липсват каквито и да е било мотиви, обосноваващи причините и целите за приемането на оспореното решение, както и финансовата обосновка на предложението, свързано и с разходната част на бюджета на общината. С това е нарушено не само императивното изискване по чл.28, ал.1 във вр. с ал.2 от ЗНА, но и законово регламентирания принцип за обосноваемост по чл.26, ал.1 от ЗНА, което определя отсъствието на всички задължителни за мотивирането на проекта на нормативен административен акт реквизити като съществен процесуален порок. А с оглед нормативното предписание на чл.28, ал.3 /в приложимата му редакция, сега ал.4/, че проектът на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган, разглеждането и обсъждането от Общински съвет – Гурково на внесеното от Председателя на общинския съвет предложение за изменение и допълнение на ПОДОБС и приемането на решение по това предложение, към което са липсвали приложени мотиви, съотв. доклад, е в нарушение и на чл.28, ал.3 от ЗНА.

Следва да се отбележи че не само предложението за изменение и допълнение на нормативния административен акт, но и самото Решение № 168/ 29.09.2016г., с което са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от ПОДОБС – Гурково, не съдържа релевантни мотиви, като елемент от неговото задължително съдържание.

Обжалваното решение е прието и при допуснатото нарушение на чл. 26 от ЗНА. Целта на посочената разпоредба е да се даде възможност на заинтересованите лица да упражнят правото си на участие в производството по подготовка на актове, засягащи техни законни интереси. Публикуването и разгласяването на проекта на акта е начинът, чрез който принципът за откритост и съгласуваност намира част от своето проявление спрямо засегнатите лица. Регламентираното от законодателя задължение по чл.26, ал.2 от ЗНА /в приложимата редакция, ДВ, бр. 46 от 2007г./,



преди внасянето на проект на нормативен акт за приемане от компетентния орган, съставителят да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта, е императивно. Поради което неизпълнението му също следва да се квалифицира като съществено нарушение на административно производствените правила. В конкретния случай независимо от формалното публикуване на проект за изменение и допълнение на ПОДОБС в интернет страницата на Община Гурково, същото не е изпълнило целта на закона, тъй като проектът не е бил придружен с изискуемите се мотиви /доклад/. А мотивировката с дефинираното от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане; да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

Константната е съдебната практика, че допуснатите нарушения на чл.26 и чл.28 от ЗНА са съществени и представляват абсолютно основание за отмяна на оспорения нормативен административен акт, като незаконосъобразен.

За пълнота на изложението следва да се отбележи, че останалите изложени от жалбоподателя възражения, на които се основава твърдяната незаконосъобразност на решението, са неоснователни. Непосочването на адресатите на решението и в какъв срок и пред кой орган може да се обжалва, не представлява съществено нарушение. Противно на твърденията на оспорващия, председателят на общинския съвет има право да предлага включването в дневния ред на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения. Законово регламентирани по чл.25 от ЗМСМА функции на председателя на ОбС - организационни /правомощия във връзка с вътрешната организация на дейността на съвета и работата на неговите комисии/ и представителни /правомощия във връзка с взаимоотношенията на ОбС с други субекти/, не изключва правото му по чл. 33, ал.1, т.2 от ЗМСМА. От извършената служебна справка на интернет страницата на Община Гурково се установи, че оспореното Решение № 168 по Протокол № 13 от проведено на 29.09.2016г. заседание на Общински съвет – Гурково, е публикувано, поради което абсолютно неоснователно е възражението на жалбоподателя за нищожност поради липса на обнародване като елемент от фактическия състав на нормативния административен акт. Направените с обжалването решения изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково, не противоречат на императивни правни норми от по-висока степен. Отделен е въпроса че упражнената от общинския съвет компетентност за определяне размера на възнаграждението на общинските съветници; за организация на дейността и начина на функциониране на общинския съвет и неговите комисии и осъществяване на законово регламентирани правомощия, не е мотивирана съгласно изискванията на чл.28, ал.2 от ЗНА, което не дава възможност да бъде проверено дали оспореното решение е прието при зачитане принципа на обосноваване и другите принципи, регламентирани в чл.26, ал.1 от ЗНА и в АПК, съотв. да се прецени при условията на чл.169 от АПК законосъобразното упражняване на оперативната самостоятелност от органа на местно самоуправление.

С оглед на гореизложеното и доколкото спазването на законово предвидените процедура и изисквания е императивно задължение на органите, оправомощени да приемат нормативни административни актове, обезпечаващо законосъобразното формиране на управленски решения и приемане на регулиращите определени обществени отношения правни норми, констатираните нарушения, на процесуалните



правила при приемането на оспореното решение за изменения и допълнения на ПОДОБС – Гурково, обуславят незаконосъобразността му и са основание за неговата отмяна.

Предвид изхода на делото следва да бъде уважено искането на жалбоподателя за присъждане на направените разноски, като на основание чл.143, ал.1 от АПК Общински съвет – Гурково бъде осъден да заплати на Пенчо Харалампиев Пенчев сумата от 30лв., представляваща 10 лева внесена държавна такса по делото и 20 лева внесена такса за публикуване в Държавен вестник на обявление за оспорването.

Водим от горните мотиви и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Старозагорският административен съд

## Р Е Ш И :

**ОТМЕНЯ** по жалба на Пенчо Харалампиев Пенчев от с. Паничерево, община Гурково, ул. „Ален мак“ № 4, Решение № 168 по Протокол № 13 от проведено на 29.09.2016г. заседание на Общински съвет – Гурково, с което са изменени и допълнени разпоредбите на чл.21, ал.2, т.2; чл. 21, ал.2, т.3; чл.53, ал.2 и ал.3; чл.67, ал.1; чл.69, ал.1; чл.94, ал.1, чл. 99, ал.1 и ал.2 и чл.64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, **като незаконосъобразно.**

**ОСЪЖДА** Общински съвет – Гурково да заплати на Пенчо Харалампиев Пенчев от с. Паничерево, община Гурково, ул. „Ален мак“ № 4, ЕГН 5701227668 сумата от 30 (тридесет) лева, представляваща направените от жалбоподателя по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 дневен срок от съобщаването му на страните.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: *М. Б. Табакова*

ЧЛЕНОВЕ: 1. *М. В. Янкова*

2. *М. Р. Тодоров*

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: *04.02.2019* Подпис:



Решението влиза в законна  
сила на *04.02.2019*

Подпис:



# РЕШЕНИЕ


№ 1399

София, 04.02.2019 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Трето отделение, в съдебно заседание на четиринадесети януари две хиляди и деветнадесета година в състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:** ПАНАЙОТ ГЕНКОВ  
**ЧЛЕНОВЕ:** ВЛАДИМИР ПЪРВАНОВ  
ХРИСТО КОЙЧЕВ

при секретар  
на прокурора  
от председателя  
по адм. дело № 11436/2017. 

Свилена Маринова  
Моника Малинова  
ПАНАЙОТ ГЕНКОВ

и с участието  
изслуша докладваното


Производството е по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на Общински съвет - Гурково срещу решение № 220/21.07.2017 г., постановено по адм. д. № 460/2016 г. по описа на Административен съд – Стара Загора (АС-Стара Загора). Касаторът оспорва съдебното решение като твърди, че е недопустимо поради липса на правен интерес на жалбоподателя Пенчев, алтернативно твърди че е незаконосъобразно, немотивирано, тъй като били спазени всички законови процедури за изменение и допълнение на разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково. Касационният жалбоподател иска да бъде отменено обжалваното решение и да се постанови съдебен акт, с който да бъде отхвърлена жалбата на Пенчо Пенчев като неоснователна. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – Пенчо Харалампиев Пенчев, изразява становище за неоснователност на жалбата. Моли да бъде оставено в сила решението на АС –Стара Загора.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура заявява становище за неоснователност на касационната жалба.

Върховният административен съд, трето отделение, намира, че касационната жалба е подадена от надлежна страна, в срок, и е

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД  
ОРИГИНАЛ  
Дата: 04.02.19 Подпис: 



процесуално допустима, а разгледана по същество е неоснователна.

С обжалваното решение № 220/21.07.2017 г., постановено по адм. д. № 460/2016 г. по описа на Административен съд – Стара Загора е отменено Решение № 168 по Протокол №13 от проведеното на 29.09.2016 г. заседание на Общински съвет – Гурково, с което са изменени и допълнени разпоредбите на чл. 21, ал. 2, т. 2; чл. 21, ал. 2, т. 3, чл. 53, ал.2 и ал.3, чл. 67, ал.1; чл.69, ал.1, чл. 94, ал.1, чл.99, ал.1 и ал. 2 и чл. 64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

За да постанови обжалваното решение първоинстанционният съд е приел, че оспореният административен акт е издаден от компетентен орган, но при допуснати съществени нарушения на императивните разпоредби на чл. 26, ал. 2 и чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА в приложимите редакции).

Въз основа на представените по делото писмени доказателства, съдът е приел за установено от фактическа страна, че на 05.08.2016 г. наведено заседание на Председателския съвет на Общински съвет – Гурково е направено предложение за промяна, изменение на Правилника за организацията на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. С Предложение вх. № 11-ОС-216 от 16.09.2016 г. на Председателя на Общински съвет - Гурково, в общинския съвет е внесено предложение за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация, в частта относно разпоредбите на чл. 21, ал. 2, т. 2; чл. 21, ал. 2, т. 3; чл. 53, ал. 2 и ал. 3; чл. 67, ал. 1; чл. 69, ал. 1; чл. 94, ал. 1, чл. 99, ал. 1 и ал. 2 и чл. 64. Предложението е обосновано с необходимост някои от текстовете на ПОДОБС – Гурково, свързани с възнаграждението на общинските съветници и със сроковете на работните процедури, да бъдат прецизирани и уточнени. Проектът за изменение и допълнение на ПОДОБС е публикуван на интернет страницата на Община Гурково, с предоставена на заинтересованите лица възможност да изразят становища и да направят предложения. Предложението е разгледано, обсъдено и прието на заседание на Постоянната комисия по обществен ред, законност, местно самоуправление, контрол на решенията на общинския съвет и работа с неправителствени организации, като проектът за решение е включен в дневния ред и е внесен за разглеждане, обсъждане и приемане на заседание на Общински съвет – Гурково. С оспореното Решение № 168 по Протокол № 13 от проведеното на 29.09.2016 г. заседание на Общински съвет – Гурково, са изменени и допълнени разпоредбите на чл. 21, ал. 2, т. 2; чл. 21, ал. 2, т. 3; чл. 53, ал. 2 и ал. 3; чл. 67, ал. 1; чл. 69, ал. 1; чл. 94, ал. 1, чл. 99, ал. 1 и ал. 2 и чл. 64 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Гурково, неговите комисии и



взаимодействието му с общинска администрация. Решението е прието въз основа на внесеното от Председателя на Общински съвет – Гурково предложение, при проведено поименно гласуване, в което са участвали 12 общински съветници, като 11 общински съветници са гласували „за“ и един – „против“. С решението е предвидено следното: 1. Чл. 21, ал. 2, т. 2 да придобие следната редакция: "За цялостната подготовка и всички участия в заседания на постоянни комисии, временни комисии и подкомисии в размер на 15 % /общо/ от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец"; 2. Чл. 21, ал. 2, т. 3 да придобие следната редакция: „Общият размер на възнаграждението на общинския съветник в Общински съвет – Гурково, за един месец не може да бъде повече от 60% от средната брутна работна заплата на общинската администрация за съответния месец"; 3. В текстовете на чл. 53, ал. 2 и ал.3; чл. 67, ал. 1; чл. 69, ал. 1; чл. 94, ал. 1, чл. 99, ал. 1 и ал. 2 отпада думата „работни“; 4. Ал. 1 на чл. 64 отпада и 5. Измененията и допълненията в Правилника влизат в сила от 01.10.2016 г.

От доказателствата по делото не се установява проекта за изменение на Правилника, въпреки че е публикуван на интернет страницата на общината, да са приложени изискуемите мотиви. Това фактическо обстоятелство не е било спорно между страните пред първата инстанция, не се оспорва и с касационната жалба, в която се развиват само правни доводи.

Решавачият съд е приел, че не е спазено изискването на чл. 26, ал. 2 ЗНА (в приложимата редакция), съгласно което преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Въпреки публикуването му на интернет страницата, същото не е изпълнило целта на закона, тъй като проектът не е бил придружен с изискуемите се мотиви (доклад). А мотивировката с дефинираното от законодателя съдържание трябва да е налице преди внасяне на проекта за обсъждане; да е публикувана и да е станала достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

Първоинстанционният съд също така е счел, че предложението не съдържа изчерпателно императивно уредените в чл. 28, ал. 2 ЗНА (в приложимата редакция) изисквания и с това е нарушен чл. 28 ЗНА (в приложимата редакция), съгласно чието предписание, проект за изменение на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад съгласно изискванията по ал. 2, не се обсъжда от компетентния орган. С оглед установената фактическа обстановка, съдът е приел, че решението на Общинския съвет е взето при нарушаване на административнопроизводствените правила и го е отменил.

Решението е правилно.

ВЯРНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 07.02.19 Подпис:





Дейността по издаване на нормативни административни актове е неотменимо задължение именно на органите, осъществяващи управлението и тази дейност следва да е подчинена на основните принципи на чл. 4, чл. 8 и чл. 12 АПК – за законност, равенство и достъпност, публичност и прозрачност.

Съгласно чл. 26, ал. 1 ЗНА (в приложимата редакция) изработването на проект за нормативен акт се извършва при зачитане принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност, а според предписанието на ал. 2 преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, респ. доклада и предоставя 14-дневен срок за предложения и становища от заинтересованите лица.

Процедурата по приемане на нормативния административен акт е разписана императивно в защита на публичния интерес, ето защо неспазването на 14-дневния срок е съществено нарушение. Нормата на чл. 26, ал. 2 ЗНА (в приложимата редакция) следва да бъде тълкувана в съответствие с чл. 77 АПК, задължаващ компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения, което не е изпълнено с оглед липсата на публикувани мотиви и представлява нарушение на императивните правни норми, съдържащи се в нормативен акт с по-висока степен.

Цитираната правна норма сочи, че изброените задължения на съставителя на проекта са императивно предвидени, с оглед гарантиране на основни принципи – принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Спазването на тези изисквания дава гаранции, че при формирането на волята на приемащия орган ще бъдат съобразени всички необходими обстоятелства, за да се приемат регулиращите определени обществени правила по един разумен, компетентен и стабилен начин.

ЗНА придава изключително значение на мотивирането на предложението за приемане на нормативен акт и възможността за предварителното му разгласяване и обсъждане с всички заинтересовани преди внасянето му за обсъждане и приемане от компетентния орган, за да се гарантират принципите на обоснованост, стабилност откритост и съгласуваност, които формулират и целите на разпоредбата. Липсата на мотиви към внесеното предложение за изменение на Наредбата пречатства възможността заинтересованите лица да направят предложения и изложат становища преди приемането ѝ. Мотивите, съответно доклада към него, съгласно разпоредбата на чл. 28, ал. 2 ЗНА (в приложимата редакция) трябва да съдържат: 1). причините, които налагат приемането; 2). целите, които се поставят; 3). финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4). очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5). анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.



23

Проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изчерпателно изброените в закона изисквания, не се обсъжда от компетентния да го приеме орган. Те трябва да са налице преди внасяне на проекта за обсъждане, да са публикувани и да са станали достояние на всички заинтересовани лица, за да могат същите да се запознаят с тях и реално да упражнят правото си на предложения и становища по проекта.

Предвид цитираната нормативна регламентация, изводът на първоинстанционния съд за допуснати нарушения на чл. 28, ал. 2 от ЗНА (в приложимата редакция) поради липса на формулировка на мотиви за налагане на измененията в Правилника, е законосъобразен. В настоящото касационно производство не са опровергнати изводите на първоинстанционния съд и не са представени доказателства, водещи до друг правен резултат.

Неоснователно е и възражението на касатора, че необсъждането на другите аспекти от законосъобразността на оспорените разпоредби представлява липса на мотиви, респективно основание за отмяна на съдебното решение. Констатираните съществени нарушения на процедурата по приемане на правните норми са достатъчни за обосноваване на правния извод за основателността протеста, поради което неизлагането на мотиви относно всички становища на страните по делото, не представлява в случая основание по чл. 209, т. 3 АПК.

Предвид изложеното, постановеното от първоинстанционния съд решение е правилно, не страда от пороците визирани в касационната жалба и следва да бъде оставено в сила.

По изложените съображения Върховният административен съд, трето отделение

### РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 220/21.07.2017 г., постановено по адм. д. № 460/2016 г. по описа на Административен съд – Стара Загора.  
РЕШЕНИЕТО не подлежи на обжалване.

ПРЕДСЕДАТЕЛ: 

ЧЛЕНОВЕ: 

ИДНО С ОРИГИНАЛА

Дата: 04.08.19 Подпис: 

