

**РЕШЕНИЕ**  
**№ 40**  
**гр.Габрово, 30.05.2022 година**

**В ИМЕТО НА НАРОДА**

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД ГАБРОВО** в открито съдебно заседание на четвърти май две хиляди двадесет и втора година в състав :

**ПРЕДСЕДАТЕЛ : ГАЛИН КОСЕВ**

**ЧЛЕНОВЕ: СВЕТЛОЗАР РАЧЕВ**

**ЕМИЛИЯ КИРОВА-**

**ТОДОРОВА**

при секретаря Радослава Кънева и в присъствието на прокурор Жени Шикова, като разгледа докладваното от съдия Рачев АД № 15 по описа на съда за 2022 година, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по протест, вх. № СДА-01-219 от 08.02.2022 г. по описа на съда, подаден от прокурор при Районна прокуратура Габрово – Дора Христова, с който са оспорени разпоредбите на чл. 10, ал. 1, т. 13, чл. 15, чл. 45, ал. 4 в частта „... председателския съвет“, чл. 71а, ал. 1 в частта „... председателския съвет“, чл. 71б в частта „... председателския съвет“, чл. 73, ал. 2 и ал. 4 и чл. 84, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Габрово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, с изложени доводи за материалната им незаконосъобразност. Поддържа се, че съдържащата се в протестираните норми правна регламентация, въвеждаща фигурата на "Председателския съвет" и уреждаща неговите функции, е в противоречие със Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Отправя се искане към съда за отмяна на посочените текстове като незаконосъобразни, поради противоречие с норми от по-висок ранг, а именно чл. 23, ал. 4, чл. 24, чл. 25, чл. 48 и сл. от ЗМСМА, които предоставят упражняването на тези функции на други органи – председателя и заместник-председателите на общинския съвет, както и на комисиите към него.

Протестиращата страна Районна прокуратура – Габрово се представлява в съдебно заседание от прокурор Митко Илиев, който поддържа протеста и развива доводи за несъответствие на протестираните разпоредби със ЗМСМА. Претендира се и присъждане на разноски.

За ответната страна – Общински съвет Габрово не се явява процесуален представител. Депозирано е писмено становище от представляващия го председател – инж. Климент Кунев, с което протестът се оспорва като неоснователен и необоснован (вх. № СДА-01-749/ 27.04.2022 г.). Изразява се позиция, че Председателският съвет е помощен орган, който само подпомага председателя на общинския съвет. Твърди, че създаването на този орган не противоречи на закона, тъй като има своята регламентация в правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА, черпи своето основание от разпоредбите на действащото законодателство и практиката на Конституционния съд. В подкрепа на тази позиция се позовава на разпоредби от Европейската харта за

местно самоуправление, ратифицирана със закон от Народното събрание. Отправя искане за оставяне на подадения протест без уважение.

В съдебно заседание Окръжна прокуратура – Габрово се представлява от прокурор Жени Шикова, която дава заключение за основателност на протеста по изложените в него правни аргументи, поради което счита, че същият следва да бъде уважен.

В изпълнение на чл. 188 от АПК оспорването е съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК чрез обявление (изх. № СДА-02-58/22.02.2022 г.), публикувано в бр. 17 от 01.03.2022 г. на „Държавен вестник“. Същото с изх. № адм.д. 15/2022 г. от 22.02.2022 г. е обявено на интернет страницата на Върховен административен съд и е поставено на таблото за обявления в Административен съд – Габрово.

Не са постъпвали искания за присъединяване към оспорването или встъпване като страна по делото от други лица съгласно чл. 189, ал. 2 от АПК.

Съдът намира протеста за процесуално допустим, като подаден от надлежна страна и срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол.

Съгласно изричната разпоредба на чл. 7, ал. 1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ правилникът 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. Устройственият правилник на Общински съвет – Габрово, срещу който е подаден протест, представлява подзаконов нормативен акт и като попадащ в тази категория административни актове подлежи на съдебен контрол.

Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорени без ограничение във времето, като прокурорът може да подаде протест срещу него, респ. срещу отделни негови разпоредби по арг. чл. 186, ал. 2 във връзка с чл. 185, ал. 2 от АПК.

В случая няма данни да е нарушено и уреденото в чл. 187, ал. 2 от АПК правило за еднократност на оспорването на подзаконов нормативен акт.

След съвкупна преценка на събраните по делото доказателства, на доводите и възраженията на страните, и като извърши служебна проверка за законосъобразност по реда чл. 168, ал. 1-3 във връзка с чл. 146 и чл. 196 от АПК, съдът приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Правилникът за организацията и дейността на Общински съвет – Габрово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е приет на основание чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА с решение № 123/ 26.05.2016 г. на Общински съвет – Габрово, изм. с решение № 63/14.06.2018 г., постановено от Административен съд – Габрово по адм.д. № 65/ 2018 г., изм. с решение № 66/ 30.04.2020 г., изм. с решение № 278/ 10.12.2020 г. на ОбС – Габрово /наричан по-долу Правилника/.

Спазени са всички административнопроизводствени правила за приемане на Правилника, а именно: изискванията за кворум и мнозинство по чл. 27, ал. 2 и ал. 4 от ЗМСМА; процедурата по чл. 26, ал. 2 от ЗНА във вр. с чл. 80 от АПК за публикуване на проекта за приемане на Правилника; срок за депозиране на евентуални предложения и становища по проекта преди разглеждането му на заседанието на ОбС. При извършена служебна справка от съда се установява също, че на официалната интернет страница на Община Габрово окончателният текст на Правилника е надлежно публикуван съгласно изискването на чл. 78, ал. 3 от АПК.

Съдържанието на нормите от Правилника, оспорени с протеста, е както следва:

**Чл. 10. (1) Председателят на Общинския съвет:**

*т. 13. свиква и ръководи заседанията на Председателския съвет;*

**Чл. 15. (1)** Към Общинския съвет се създава Председателски съвет, състоящ се от председателя на Общинския съвет, заместник-председателя и председателите на групите общински съветници.

**(2)** Председателският съвет подпомага дейността на председателя, като:

1. съставя проект за дневен ред на заседанията на Общинския съвет;
2. провежда политически консултации във връзка с дейността на Общинския съвет;
3. предлага състав на делегации от общински съветници при международни контакти.
4. разглежда постъпили в Общинския съвет сигнали, жалби и предложения от граждани по обществено-значими въпроси на общината и ги насочва по компетентност.

**Чл. 45 (4)** Уведомяването на общинските съветници се извършва по електронен път на първия работен ден, следващ деня на провеждане на председателския съвет. Уведомлението съдържа деня, часа, мястото, проект за дневния ред и материалите за заседанието и се оповестява на интернет-страницата на Община Габрово, в меню „Общински съвет“. /в частта „... председателския съвет“/

**Чл. 71а.(1)** При обявени извънредно положение, бедствено положение, извънредна епидемична обстановка или кризисна ситуация, засягащи територията на община Габрово или част от нея, и когато въведените мерки и наложените ограничения, свързани с тях, не позволяват или затрудняват провеждането на присъствени заседания, Общинският съвет, неговите комисии и председателския съвет могат да провеждат заседания от разстояние при спазване на условията за кворум и лично гласуване, като се осигурява пряко и виртуално участие чрез видеоконференция чрез технически средства за комуникационна връзка за едновременно предаване и приемане на образ и звук между общинските съветници, намиращи се на различни места, които отговарят на изискванията за мрежова и информационна сигурност и гарантират участието, идентифицирането и начина на гласуване на всеки общински съветник. /в частта „... председателския съвет“/

**Чл. 71б. (1)** В случаите по чл. 71а, ал. 1, когато няма техническа възможност за провеждане на заседание от разстояние чрез видеоконференция, Общинският съвет, неговите комисии и председателския съвет могат да провеждат заседания от разстояние и да приемат решения чрез неприсъствено гласуване, като се осигурява спазването на условията за кворум и лично гласуване и се гарантира участието, идентифицирането и начина на гласуване на всеки общински съветник, по един от посочените в ал. 2 и ал. 3 начини.

**(2)** Заседанията от разстояние и неприсъственото приемане на решения от Общински съвет – Габрово, неговите комисии и председателския съвет става посредством уеб базиран софтуер по следния ред: 1. Общинският съветник получава достъп до уеб базиран софтуер чрез персонално потребителско име и парола за достъп; 15 2. Гласуването на съответните проекти за решения, включени в дневния ред на заседанието, се извършва чрез уеб базиран софтуер и ПИН код за потвърждаване на вота на всеки общински съветник при всяко гласуване; 3. Протоколът за заседанието и взетите решения чрез неприсъствено гласуване се изготвя на база информацията от софтуера и към него се прилага подробна електронна справка.

**(3)** Заседание от разстояние и неприсъствено приемане на решения на Общински съвет – Габрово, неговите комисии и председателския съвет може да се проведе и чрез попълване на формуляр за неприсъствено приемане на решения,

посредством електронна поща, по следния ред: 1. В срок не по-късно от 24 часа преди началото на заседанието, общинските съветници получават на електронния си адрес формуляр за регистрация и приемане на решения по точките от съответния дневен ред; 2. В деня на заседанието, в рамките на определения период от време, всеки общински съветник изпраща на електронния адрес на Общински съвет - Габрово [obs@gabrovo.bg](mailto:obs@gabrovo.bg) формуляра по т. 1 попълнен и подписан с Квалифициран електронен подпис /КЕП/, с което същия потвърждава участието си в заседанието, начина си на гласуване /"за", „против“, „въздържал се“/ и мотиви към него, ако има такива, по предложените проекти за решения, включени в дневния ред; 3. Въз основа на постъпилите и подписани с КЕП формуляри се изготвя Протокол за заседанието и взетите решения чрез неприсъствено гласуване, като към него се прилагат разпечатки от електронните писма на общинските съветници и формулярите, с които са заявили начина си на гласуване. Подписаните с КЕП формуляри се съхраняват и на електронен носител. /в частта „... председателския съвет“/

**Чл. 73. (2)** Въз основа на постъпилите предложения, проектите за решения и материали, Председателският съвет съставя проект за дневния ред на предстоящото заседание, не по-късно от 17.00 часа на 10-ия ден преди дата на заседанието на Общинския съвет.

(4) Председателят на Общинския съвет разпределя предложенията, проектите на решения и материалите между постоянните комисии в деня, следващ заседанието на Председателския съвет, на което е съставен проекта за дневен ред.

**Чл. 84. (2)** Предложения за изпращане на делегации на Общинския съвет в чужбина се обсъждат и решават от Председателския съвет.

Основният довод в протеста е, че с атакуваните разпоредби от Правилника се създава нов орган, какъвто не е предвиден в ЗМСМА.

Настоящият съдебен състав намира протеста за частично основателен. Съдът не споделя изложените в него съображения, че в специалния закон /ЗМСМА/ не е регламентирано създаване на Председателски съвет към Общински съвет, поради което е недопустимо създаването на такъв орган. Съгласно нормата 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, т. е. възможността в цитирания подзаконов нормативен акт да се регулира организационната структура и функциите на отделни звена на общинския съвет произтича пряко от цитираната разпоредба на ЗМСМА и е в съответствие с правомощията на общинския съвет по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА. Тук следва да се прецени доколко предоставените на Председателския съвет функции обосновават съществуването му като помощен орган и делегират ли му се правомощия, нормативно предвидени като компетентност на други органи и по конкретно на общински съвет като колективен орган на местно самоуправление в общината.

1. Относно чл. 10, ал. 1, т. 13 и чл. 15 от Правилника

а) Създаването на „Председателски съвет“ (чл. 15, ал. 1) не е априори незаконосъобразно, само защото съществуването на такава фигура не е уредено в ЗМСМА. Безспорна е констатацията, че в закона не изрично предвидено създаване на "Председателски съвет". Същевременно, текстът на чл. 21, ал. 1, т. 1 от същия закон дава право на общинския съвет да създава постоянни и временни комисии и да избира техните членове. Съдът приема, че на законодателно ниво е предоставена свобода на органа на местното самоуправление да реши какви постоянни и временни комисии да създава, което по аналогия обосновава извод за наличие на правна възможност за

обособяване и на други структурни звена в общинския съвет, необходими за осъществяване или подобряване на неговата дейност. Логично и в контекста на правомощието на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА възниква въпросът: ако създаденият при ОбС-Габрово орган беше с наименование председателска комисия /вместо съвет/, дали би било налице основание за съдебно оспорване на съответните нормативни разпоредби. Правно неприемливо би било разсъждението, че ако тази фигура бе наименувана „председателска комисия“, то тя щеше да отговаря на изискванията на закона.

Според съда не съществува нормативна забрана да се учреди орган с наименование "Председателски съвет" и да се регламентират неговия състав и функции. Без значение е как точно е именувана фигурата, подпомагаща председателя на общинския съвет в неговата работа, тъй като няма пречка последният да се подпомага в дейността си от помощен орган, стига да не му е предоставена компетентност на самостоятелен орган и да не му се делегират права, нормативно дадени от ЗМСМА на други органи.

Протестът, в тази му част, следва да бъде отхвърлен.

**б)** Относно формирания състав на Председателския съвет (чл. 15, ал. 1), надлежното изпълнение на възложените функции предполага участие на председателя, заместник-председателя и председателите на групи в общинския съвет отново по аргумент за липса на изрична забрана в закона и допълнително с аргументи, изведени от възложените задачи на Председателския съвет за подпомагане работата именно на ръководните органи на общинския съвет. В тази връзка нормите, уреждащи състава на този съвет, начина на свикване, заседаване и ръководство от председателя на общинския съвет (чл. 10, ал. 1, т. 13), съдът счита за законосъобразни.

Протестът, в тази му част, следва да бъде отхвърлен.

**в)** Създаването на определен орган винаги е с цел осъществяване на определени функции и задачи, в съответствие с които той трябва да разполага и с определени права. Основният въпрос, в случая, е какви функции и права са предоставени на Председателския съвет и дали те не принадлежат на друг орган съгласно предвижданията на нормативен акт от по-висока степен.

Съдът намира, че първите три правомощия (чл. 15, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 3 от Правилника), а именно: *да съставя проект за дневен ред на заседанията на общинския съвет, да провежда политически консултации във връзка с дейността на общинския съвет и да предлага състав на делегации от общински съветници при международни контакти* не са в противоречие с никоя норма от ЗМСМА. Тези функции са подпомагачи, подготвителни и не изземват правомощия, които принадлежат на друг орган.

На Председателския съвет е предоставено правото да съставя проект за дневен ред, което не дерогира възможността за внасяне на предложения от страна на общинските съветници или кмета на общината относно дневния ред, нито пречи правото им за обсъждане на дневния ред. Формулировката на чл. 15, ал. 2, т. 1 потвърждава спомагателния характер на новосъздадения орган и запазва изключителното право на общинския съвет да обсъжда дневния ред на своите заседания, да го приема или променя.

Консултативните функции по т. 2 и отправянето на предложения за състав на делегации по т. 3 също имат характер на помощна дейност, като така разписани, текстовете нито делегират правомощия, нормативно дадени от ЗМСМА на други

органи, нито вменяват права за вземане на решения, което е нормативно предоставено на комисиите на общинския съвет и на самия орган на местно самоуправление.

Протестът, в тази му част, следва да бъде отхвърлен.

г) Предвиденото правомощие на Председателския съвет да *разглежда постъпили в Общинския съвет сигнали, жалби и предложения от граждани по общественно-значими въпроси на общината и ги насочва по компетентност* (чл. 15, ал. 2, т. 4 от Правилника) съдът намира за противоречащо с разпоредбите на АПК по следните съображения:

С нормата на чл. 108, ал. 1 от АПК изрично е предвидено, че органите по чл. 107, ал. 1 са длъжни да разглеждат и решават предложенията и сигналите в установените срокове обективно и законосъобразно. Тук следва да се отбележи това, че Председателският съвет не е административен орган и обхватът на неговата дейност не може да попадне в хипотезата на чл. 108, ал. 1 от АПК.

Относно разглеждането на жалби съгласно протестираната от Правилника норма, това не може да се счита за оспорване чрез жалба по смисъла на чл. 85 или чл. 150 АПК, поради което остава с неясно съдържание и обхват.

На следващо място, използваният в т. 4 на чл. 15, ал. 2 от Правилника глагол „разглежда“ предполага, че на Председателския съвет е предоставено правомощието да взема решение по постъпили сигнали, жалби и предложения. Следователно, възлагането на Председателския съвет да разглежда, в семантичен смисъл – да решава жалби, предложения и сигнали облича в компетентност новосъздадения орган, което е в противоречие с цитираните норми на процесуалния закон.

Протестът, в тази му част, следва да бъде уважен, а разпоредбата на чл. 15, ал. 2, т. 4 от Правилника – да бъде отменена като незаконосъобразна.

### 2. Относно чл. 45, ал. 4, чл. 71а, ал. 1 и чл. 71б от Правилника

Не е налице незаконосъобразност на нормите, предвиждащи начина на провеждане на заседанията на Председателския съвет – присъствено, а в определените от общинския съвет хипотези (обявено извънредно положение, извънредна епидемична обстановка или кризисна ситуация) и виртуално от разстояние чрез използване на видеоконференция с технически средства за комуникационна връзка.

Както бе изложено по-горе, съществуването на Председателски съвет, който да осъществява възложените му спомагателни функции, не противоречи на норми от по-висок ранг. В тази връзка нормите, уреждащи начина на заседаване на този съвет имат единствено вътрешноорганизационен характер и съдът ги преценява като съответстващи на материалния закон.

Протестът, в тази му част, следва да бъде отхвърлен.

### 3. Относно чл. 73, ал. 2 и ал. 4 от Правилника

Съгласно тези разпоредби Председателският съвет в определен срок подготвя проект за дневен ред за предстоящото заседание на Общинския съвет. Не се установява тази норма да противоречи на императивна законова разпоредба от ЗМСМА или да не съответства на друга нормативна регламентация от по-висока степен. Въпрос на автономна преценка на органа на местно самоуправление е да определи вътрешната организация на осъществяваната от него дейност. При изготвянето на проект за дневен ред Съветът подпомага председателя на общинския съвет при упражняване на неговите организационни правомощия. Нещо повече – в ал. 4 на чл. 73 е изрично предвидено самият той да разпределя предложенията, проектите на решения и материалите между постоянните комисиии.

Протестът, в тази му част, следва да бъде отхвърлен.

#### 4. Относно чл. 84, ал. 2 от Правилника

Тази норма регламентира правото на Председателския съвет да обсъжда и решава предложения за изпращане на делегации на Общинския съвет в чужбина. Така формулиран, текстът на чл. 84, ал. 2 предоставя на Председателския съвет правото да взема решения, което е прерогатив на друг орган. Общинският съвет е този, който е оправомощен да се произнася чрез вземане на решения – чл. 21, ал.1, т. 23 от ЗМСМА. Съвсем друг би бил случаят, ако в Правилника бе предвидено, че Председателският съвет изразява становище, като по този начин би проличал неговият помощен и консултативен характер. При една бъдеща редакция на правилника местният нормотворец би могъл да прецизира посочения текст. В сега съществуващия му редакция, обаче, чл. 84, ал. 2 от Правилника е незаконосъобразен и следва да бъде отменен.

Протестът, в тази му част, следва да бъде уважен, а разпоредбата на чл. 84, ал. 2 от Правилника да бъде отменена като незаконосъобразна.

В по-голямата част от формираната по въпроса съдебна практика на административните съдилища се възприема виждането, че единствено законодателят може да определя органите на местно самоуправление и след като орган като председателския съвет не е изрично регламентиран в ЗМСМА, нито в същия закон на общинския съвет е делегирано правомощието за създаване на други собствени органи, извън законоустановените, то нормите, с които се създава обсъжданата структура и се натоварва с определени функции, противоречат на ЗМСМА като нормативен акт от по-висок ранг. Това виждане не се споделя от настоящия съдебен състав. По изложените по-горе мотиви съдът счита, че относно конституирането на Председателски съвет не е налице поддържаното от прокуратурата противоречие с материалноправни норми от по-висок ранг като отменително основание по чл. 146, т. 4 от АПК. Протестираната подзаконова уредба недвусмислено показва, че по волята на Общински съвет – Габрово се създава една помощна структура, разполагаща с права за упражняване на помощно-консултативните функции. Така определените функции на Председателския съвет не дават основание да се приеме, че на този помощен орган се възлага "самостоятелна компетентност", или се предоставят права, или се делегира упражняването на правомощия и вземането на решения по въпроси от компетентността на други органи. Изключение правят разпоредбите на чл. 15, ал. 1, т. 4 и чл. 84, ал. 2 от Правилника, които в разрез с материалноправните разпоредби на ЗМСМА изземват функции и ограничават правомощията на други органи – основание за отмяната им поради противоречие на нормативен акт от по-висока степен.

С оглед частичната основателност на протеста, съответно частичното му отхвърляне, както и липсата на претенция за присъждане на разноски от страна на ответния общински съвет, сторените от Прокуратурата на Република България разноски следва да бъдат присъдени частично – 10.- лева.

Водим от горното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК съдът

#### **Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** като незаконосъобразни разпоредбите на чл. 15, ал. 2, т. 4 и чл. 84, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Габрово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с решение № 123/ 26.05.2016 г. на Общински съвет Габрово, изм. с решение №

63/14.06.2018 г., постановено от Административен съд – Габрово по адм.д. № 65/ 2018 г., в сила от 05.07.2018 г., изм. с решение № 66/ 30.04.2020 г., изм. с решение № 278/ 10.12.2020 г. на Общински съвет – Габрово.

**ОТХВЪРЛЯ** като неоснователен протеста на прокурор от Районна прокуратура – Габрово против разпоредбите на чл. 10, ал. 1, т. 13, чл. 15, ал. 1 и ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 3, чл. 45, ал. 4 в частта „... председателския съвет“, чл. 71а, ал. 1 в частта „... председателския съвет“, чл. 71б в частта „... председателския съвет“ и чл. 73, ал. 2 и ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Габрово, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация, приет с решение № 123/ 26.05.2016 г. на Общински съвет – Габрово, изм. с решение № 63/14.06.2018 г., постановено от Административен съд – Габрово по адм.д. № 65/ 2018 г., в сила от 05.07.2018 г., изм. с решение № 66/ 30.04.2020 г., изм. с решение № 278/ 10.12.2020 г. на Общински съвет – Габрово.

**ОСЪЖДА** Община Габрово да заплати на Прокуратурата на Република България сумата 10.- /десет/ лева – разноски по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване и протест пред Върховен административен съд на Република България в четиринадесетдневен срок от съобщаването му на страните.

Решението, да се разгласи по реда на чл. 194 от АПК, като в тридневен срок от разгласяването Административен съд - Габрово бъде уведомен за извършването му.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ: 1.**  
**2.**