



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Областен управител на област Монтана

ЗАПОВЕД

№ *ПК-04.8*

Монтана *08.10* 2021 г.

Производството е по чл. 31, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията и чл. 45, ал. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Предмет на контрол за законосъобразност е Решение № 810 от Протокол № 37, прието от Общински съвет – Берковица на 24.09.2021 г.

С посоченото решение „1. На основание чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация във връзка с чл. 77 и чл. 79 от Административнопроцесуалния кодекс Общински съвет Берковица приема Правилник за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Берковица в следния вид:

§ 1. Създава се нова ал. 4 към чл. 23 със следното съдържание:

/4/ Общински съветник отсъствал от три поредни редовни заседания на комисия, в която членува, по неуважителни причини, губи мястото си, което заема в съответната комисия...

...§ 3. Създава се нова глава Дванадесета със следното съдържание:...

...Чл. 90. (1) На общинските съветници, председателят на Общински съвет - Берковица или председателстващият могат да прилагат следните дисциплинарни мерки:

1. забележка;
2. отнемане на думата;
3. отстраняване от заседание;

(2) На други присъстващи на заседанието на Общински съвет – Берковица лица, председателят на Общински съвет – Берковица или председателстващият, могат да прилагат следните дисциплинарни мерки:

1. забележка;
2. отстраняване от заседателната зала.

Чл. 91. (1) Забележка се прави от председателя на Общински съвет – Берковица към общински съветник, на когото е направено **напомняне** на същото заседание, но продължава да нарушава реда.

(2) **Забележка се прави от председателя на Общински съвет – Берковица и на общински съветник, който се е обърнал към свой колега, колеги или други лица с оскърбителни думи, жестове или със заплахи.**

(3) Забележката по чл. 90, ал. 2 се прави от председателя на Общински съвет – Берковица към друго присъстващо в залата лице, което нарушава този правилник....

...Чл.93 ...(2) Предложението за отстраняване се гласува по предложение на председателя на Общински съвет – Берковица или от общински съветник чрез председателя на

Общински съвет – Берковица и се счита за прието с мнозинство повече от половината от присъстващите на сесия общински съветници.

1. При налагане на мярка отстраняване от сесия или комисия възнаградението на отстранения общински съветник да се изчислява пропорционално на броя на докладните, в които е участвал....“

При осъществяване на контрола за законосъобразност на върнатото решение, областният управител констатира, че същото е незаконосъобразно поради допуснати нарушения на материалния закон в чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица (Правилника), като аргументите ми за това са следните:

1. Относно разпоредбата на чл. 23, ал. 4 от Правилника:

С приемане на разпоредбата на чл. 23, ал. 4 от Правилника, с която се предвижда общински съветник, отсъствал от три поредни редовни заседания на комисия, в която членува, по неуважителни причини, да губи мястото си, което заема в съответната комисия, считам че общинският съвет е нарушил чл. 33, ал. 1, т. 1, чл. 36, ал. 1, т. 1 и чл. 48, ал. 1, изр. 1 и 2 от ЗМСМА.

Съгласно чл. 33, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА общинският съветник има право да бъде избран в състава на постоянни и временни комисии на съвета. С чл. 36, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА за общинския съветник е въведено нормативно задължение за присъствие на заседанията на общинския съвет и на комисиите, в които е избран, и да участва в решаването на разглежданите въпроси. В чл. 48, ал. 1, изр. 1 и 2 от ЗМСМА изрично се посочва, че общинският съвет избира от състава на своите съветници постоянни и временни комисии, като всеки общински съветник е член на поне една постоянна комисия.

Анализирайки цитираните разпоредби, може да се направи извод, че Общински съвет – Берковица е нарушил правото на участие на общинските съветници в заседания на комисиите на ОбС, като необосновано и извън дадените му от закона правомощия, е ограничил възможността им да участват чрез отнемане на правото им да бъдат членове на съответна комисия при евентуални три поредни отсъствия по неуважителни причини от три редовни заседания на комисията.

Единствената санкция, предвидена за неизпълнение на задълженията по чл. 36, ал. 1, т. 1 от ЗМСМА, е уредена в ал. 2 на същия член и се отнася до удържане на средства от възнаградението на общинския съветник в размер, определен в правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА. Следователно, при въвеждането на правните норми в подзаконовия нормативен акт Общински съвет – Берковица е пренебрегнал рамката, наложена в чл. 76, ал. 3 от АПК, според която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение.

Съгласно чл. 7 от Закона за нормативните актове 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, а в чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА е записано, че общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Цитираните разпоредби предполагат наличие на оперативна самостоятелност на общинския съвет при вземане на решения относно организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Независимо от това, в случая, считам, че общинският съвет не разполага с оперативна самостоятелност да приеме разпоредба, с която отнема правото на членство на даден общински съветник в съответна комисия поради отсъствия от заседания по неуважителни причини. Напротив, законът гарантира правото на всеки общински съветник да бъде избран за член на постоянни и/или временни комисии на общинския съвет, дори го задължава да присъства на заседанията им.

Предвидената, с нормата на чл. 23, ал. 4 от Правилника, санкция е аналогична на тази в чл. 30, ал. 4, т. 5 от ЗМСМА, съгласно която пълномощията на общинския съветник се

прекратяват предсрочно, когато, без да е уведомил писмено председателя на общинския съвет за неучастието си в заседанието на съвета по уважителни причини - служебна ангажираност, отсъствие от страната, заболяване и други, не участва в три поредни или в общо пет заседания на общинския съвет през годината. Въпреки това, показателен е фактът, че при прекратяване на пълномощията на общински съветник, законодателят изрично е предвидил в чл. 30, ал. 6 и 8 от ЗМСМА ред за защита против решение за предсрочно прекратяване на пълномощията му като такъв при отсъствие от заседания на съвета, което не е сторено за идентична ситуация, когато се налага защита при евентуално прекратяване на членство на общински съветник в комисии. Законът въобще не е предвидил подобна хипотеза по отнемане правото на членство на общински съветник в комисии на общинския съвет. Ето защо намирам, че въвеждането на чл. 23, ал. 4 в Правилника е необосновано и прието в нарушение на материалния закон и в противоречие на чл. 33, ал. 1, т. 1, чл. 36, ал. 1, т. 1 и чл. 48, ал. 1, изр. 1 и 2 от ЗМСМА, съответно на чл. 15, ал. 1, чл. 75, т. 5 и чл. 77, ал. 1, т. 1 от Правилника на Общински съвет – Берковица.

2. Относно разпоредбата на чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника:

Съгласно разпоредбата на чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника при налагане на мярка отстраняване от сесия или комисия възнаграждението на отстранения общински съветник да се изчислява пропорционално на броя на докладните, в които е участвал.

Отново в случая, се касае до въвеждане на санкция, касаеща различен ред за определяне възнаграждението на общински съветник, който не е подробно описан и който ще доведе до евентуално намаляване на определения в Правилника размер на възнагражденията при налагане на мярка отстраняване от сесия или комисия.

На първо място следва да се уточни, че нормата на чл. 93 от Правилника, така както е приета, се отнася до отстраняване на съветник от заседание на общинския съвет, а не на комисия, което се предлага в т. 1 на чл. 93, ал. 2 от Правилника.

На следващо място е редно да се подчертае, че приетата т. 1 на чл. 93, ал. 2 от Правилника противоречи на чл. 34, ал. 1 от ЗМСМА, съгласно който общинският съветник получава възнаграждение за участието си в заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. В този смисъл, независимо от факта на какъв етап от участието си в заседание на съвета и/или на комисия е отстранен съответен общински съветник, на него по право му се дължи възнаграждение в размера, определен с решение на общинския съвет, прието с мнозинство повече от половината от общия брой съветници.

Приетата разпоредба противоречи и на чл. 79, ал. 4 от Правилника, доколкото там изрично е записан именно размерът на възнаграждението на общински съветник за участие в заседания на съвета и/или неговите комисии, прието с Решение № 875 от Протокол № 37/24.01.2014 г. на в Общински съвет – Берковица.

Точка 1 на чл. 93, ал. 2 от Правилника не е съобразена и с чл. 77, ал. 2 от Правилника, предвид това, че в нея е уредено удържане на средства в размер на дължимото плащане за участие в заседание на общинския съвет и/или комисия/и при неизпълнение на задълженията за участие в заседание на съвета и/или неговите комисии.

Видно от цитираните разпоредби на ЗМСМА и Правилника на Общински съвет – Берковица е, че за участието на общински съветник в заседания на съвета и/или комисии му се дължи съответното възнаграждение, а за неизпълнение на задължението му да участва в тези заседания се налага санкция – удържане на средства в размер на дължимото плащане за съответното заседание. Считаю, че неправилно общинският съвет е приел, че би могло частично да се заплаща участието, респективно неучастието на общински съветник в заседанията на съвета и неговите комисии. Дори и да се допусне такава хипотеза, нито от приетия текст, нито от мотивите и протоколите към него, не става ясно по какъв начин ще се изчислява участието му. Неточен е текстът „да се изчислява пропорционално на броя на докладните, в които е участвал“. От него следват и са налице хипотези, при които в заседанията на комисии, например, се разглеждат само сигнали или писма, приемани за сведение. В този случай, не става ясно ще се дължи ли възнаграждение на отстранен от

заседанието общински съветник. Не е изяснен и смисълът, вложен в текста „броя на докладните, в които е участвал“, т.е. достатъчно ли е да е присъствал на заседанието или е бил длъжен да вземе думата и да направи изказване по съответната докладна записка. Би могла да възникне и друга ситуация, в която общински съветник е взел активно участие в обсъждането на една единствена докладна, включена в дневния ред за разглеждане от комисията, но преди гласуването и е отстранен. При това положение, следва ли да се изплати възнаграждение, в какъв размер и как ще се приложи методът на пропорционалността, така както е приет в чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника.

С оглед горното, считам, че приетият текст освен, че противоречи на материалния закон е и неправилно и некоректно формулиран и би могъл да доведе до нееднакво тълкуване и прилагане.

На последно място, Ви обръщам внимание, че приетите разпоредби на чл. 91, ал. 1 и 2 от Правилника не са съобразени с чл. 24, ал. 2 от Етичния кодекс на Общински съвет – Берковица, приет с Решение № 809 от Протокол № 37/24.09.2021 г..

Съгласно чл. 91, ал. 1 от Правилника забележка се прави от председателя на Общински съвет – Берковица към общински съветник, на когото е направено **напомняне** на същото заседание, но продължава да нарушава реда, а в ал. 2 е записано, че забележка се прави от председателя на Общински съвет – Берковица и на общински съветник, който се е обърнал **към свой колега, колеги или други лица с оскърбителни думи, жестове или със заплахи**. Следователно съгласно Правилника, за да бъде направена забележка на общински съветник, първо следва да му е отправено напомняне на същото заседание. Такова напомняне не е предвидено в Етичния кодекс и дори в чл. 24, ал. 2 от Етичния кодекс кръгът на лицата е различен, по-ограничен, и поводът за забележката могат да са само оскърбителни думи „забележка се прави на всеки съветник, който се е обърнал **към друг съветник, кмет, кметски заместник, представител на администрацията или гражданин в залата с оскърбителни думи**“. Така записани цитираните разпоредби могат да доведат до противоречиво тълкуване, съответно до затруднения при прилагането им.

Предвид гореизложеното, поради констатираните противоречия по смисъла на чл. 15, ал. 2 от ЗНА с нормативен акт от по-висока степен, а именно ЗМСМА, на основание чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА

В Р Ъ Щ А М

за ново обсъждане Решение № 810 от Протокол № 37, прието от Общински съвет – Берковица на 24.09.2021 г. като незаконосъобразно.

Препис от настоящата заповед да се изпрати на Общински съвет – Берковица и на кмета на Община Берковица за сведение и изпълнение.

ЛАТИНКА

За Областен управител на област Монтана
(Заповед за заместване № ЧР-04-28/04.10.2021 г.)

СИМОВА

