



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Областен управител на област Монтана

ЗАПОВЕД

№ *АК-0404*

Монтана *14.12* 2021 г.

Производството е по чл. 31, ал. 1, т. 5 от Закона за администрацията и чл. 45, ал. 4 и ал. 12 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) във връзка с чл. 185 и чл. 187 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Предмет на контрол за законосъобразност са разпоредбите на чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица (Правилника), приети с Решение № 843 от Протокол № 39/29.10.2021 г. на Общински съвет – Берковица.

С § 1 на оспореното решение Общински съвет – Берковица се създава нова ал. 4 към чл. 23 от Правилника 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, след взето решение от Общински съвет – Берковица“.

С § 3 на оспореното решение Общински съвет – Берковица се създава нова глава Дванадесета, част от която е и новосъздадената разпоредба на чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника със следното съдържание:

„1. 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 като възнаграждението му за съответното заседание се пресмята по формулата: възнаграждение на отстранен общински съветник е равно на полагащо се възнаграждение за съответното заседание по брой докладни, в които е участвал към общ брой докладни за заседанието“.

При осъществяване на контрола за законосъобразност на решението, констатирах, че същото е незаконосъобразно в частта му, с която се приемат разпоредбите на чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1, поради противоречие със ЗМСМА и приемането на решението в нарушение на процесуалните правила, като аргументите ми за това са следните:

Със Заповед № АК-04-8/08.10.2021 г. на заместник областния управител Латинка Симова /съгласно Заповед № 04-28/04.10.2021 г./ е върнато за ново обсъждане Решение № 810 от Протокол № 37/24.09.2021 г. на Общински съвет – Берковица по отношение констатирана незаконосъобразност на посочените по-горе разпоредби на чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника. С Решение № 842 от Протокол № 39/29.10.2021 г. на Общински съвет – Берковица е отменено върнатото решение. Независимо от това,

отменените разпоредби са приети отново, като видно от оспореното с настоящата заповед Решение № 843 са претърпели няколко изменения и допълнения, а именно:

Редакция в отмененото Решение № 810

„§ 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“.

Редакция в оспореното Решение № 843

„/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, след взето решение от Общински съвет – Берковица“.

Считам, че въпреки изменението и допълнението разпоредбата е **незаконосъобразна**, като приета в нарушение на чл. 33, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 36, ал. 1, т. 1 и чл. 48, ал. 1, изр. 1 и 2 от ЗМСМА, съответно на чл. 15, ал. 1, чл. 16, ал. 1, чл. 75, т. 5 във връзка с чл. 77, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, изменен и допълнен с Решение № 83 от Протокол № 6/31.01.2020 г.

Редакция в отмененото Решение № 810

„§ 3. Създава се нова глава Дванадесета със следното съдържание: ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТА ПОВЕДЕНИЕ В ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ“ ... Чл. 93, ал. 2, т. „1. 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“.**

Редакция в оспореното Решение № 843

„1. 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 като възнаграждението му за съответното заседание се пресмята по формулата: възнаграждение на отстранен общински съветник е равно на полагащо се възнаграждение за съответното заседание по брой докладни, в които е участвал към общ брой докладни за заседанието“.**

Считам, че въпреки изменението и допълнението разпоредбата е **незаконосъобразна**, като приета в нарушение на чл. 34, ал. 1 от ЗМСМА и чл. 77, ал. 2 и чл. 79, ал. 4 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, изменен и допълнен с Решение № 83 от Протокол № 6/31.01.2020 г.

Мотивите ми за **незаконосъобразност** на цитираните разпоредби на чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника 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, след взето решение от Общински съвет – Берковица, считам че общинският съвет е нарушил

материалноправните разпоредби на чл. 33, ал. 1, т. 1 във връзка с 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 в заседанията на комисиите 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 възнаграждението 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. Законодателят е дал право на всеки общински съветник да бъде избран в състава на постоянни и/или временни комисии. Това предполага вземане на решение от общинския съвет за промяна в състава на една комисия, с което конкретен общински съветник да бъде включен в състава на друга комисия, но не и същият да бъде лишен от нормативноустановеното му право на участие в дадена комисия с мотив три отсъствия по неуважителни причини. Такова решение необосновано би нарушило и чл. 16, ал. 1 от действащия Правилник, съгласно който при определяне състава на постоянните комисии се гарантира правото на участие на всички представени в общински съвет партийни листи.

Както споменах по-горе, в случай на отсъствие от заседание на комисия, в чл. 36, ал. 2 от ЗМСМА изрично е предвидена санкция за общинския съветник, която представлява удържане на средства от дължимото възнаграждение в размер, определен от общинския съвет. Ето защо намирам, че въвеждането на разпоредбата на чл. 23, ал. 4 в Правилника е необосновано и прието в нарушение на материалния закон и в противоречие с чл. 33, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 36, ал. 1, т. 1 и чл. 48, ал. 1, изр. 1 и 2 от ЗМСМА, съответно на чл. 15, ал. 1, чл. 16, ал. 1, чл. 75, т. 5 във връзка с чл. 77, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, изменен и допълнен с Решение № 83 от Протокол № 6/31.01.2020 г.

## **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 следва да се изчислява пропорционално на броя на докладните, в които е участвал като възнаграждението му за съответното заседание се пресмята по формулата: възнаграждение на отстранен общински съветник е равно на полагащо се възнаграждение за съответното заседание по брой докладни, в които е участвал към общ брой докладни за заседанието.

Отново в случая, се касае до въвеждане на санкция, касаеща различен ред за определяне възнаграждението на общински съветник, 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 за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, изменен и допълнен с Решение № 83 от Протокол № 6/31.01.2020 г., доколкото там изрично е записан именно размерът на възнаграждението на общински съветник за участие в заседания на съвета и/или неговите комисии /приет 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 за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, изменен и допълнен с Решение № 83 от Протокол № 6/31.01.2020 г., 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. Считам, 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 в докладната, нито в протокола от сесията, нито от т.нар. „формула“ не става ясно по какъв начин ще се изчислява възнаграждението „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 при определяне размера на дължимото възнаграждение.

3. Отделно от изложеното по-горе, е необходимо да се отбележи, че към административната преписка по приемането на решението не са приложени доказателства за провеждането на обществени консултации по смисъла на чл. 26, ал. 2 и не са налични документите по чл. 28 от Закона за нормативните актове. В Докладна записка № РД-92-00-1369/19.10.2021 г. се сочи, че проектът на Правилника е публикуван на 20.08.2021 г. ведно с изискуемите документи по ЗНА, но видно от публикувания проект на сайта и този към докладната е, че същият се различава от приетото решение и в него видно от Протокол № 39/29.10.2021 г. на Общински съвет – Берковица са направени съществени изменения и допълнения в чл. 23, ал. 4, чл. 29, ал. 4, чл. 91, ал. 1 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника. Тези промени не са публикувани на сайта на общинския съвет, нито са публикувани мотивите, довели до приемането им, което считам за съществено нарушение на процедурата по приемането на подзаконовия нормативен акт. Както изрично се сочи и в Решение № 530/28.10.2019 г. на Административен съд – Монтана „вземането на решение от общинския съвет, без да е спазена процедурата по обществени консултации и без да са налице мотиви за приемане на текстовете, съответни на законовото изискване, както и без тези мотиви и самият проект на акта в тази част действително и в рамките на законово определения срок да са станали достояние на засегнатите лица, не са просто нарушения на административнопроизводствените правила.

- *Те са съществени процесуални нарушения, защото касаят правила, които обезпечат принципи на производството по издаване на подзаконовни нормативни актове.* “ Допуснатото нарушение е самостоятелно основание за отмяна на оспорените разпоредби. В този смисъл е и константната практика на Върховния административен съд /Решение № 1247 от 26.01.2011 г. по адм. д. № 2580/2010 г., Решение № 3768 от 19.03.2013 г. на ВАС по адм. д. № 1828/2012 г., потвърдено с Решение № 10775 от 16.07.2013 г. по адм. д. № 5574/2013г. на ВАС и др./.

Предвид гореизложеното, поради допуснатите нарушения на материалноправните и процесуалноправните разпоредби, на основание чл. 45, ал. 4 и ал. 12 от ЗМСМА във връзка с чл. 185 и чл. 187 от АПК

## О С П О Р В А М

разпоредбите на чл. 23, ал. 4 и чл. 93, ал. 2, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет – Берковица, приети с Решение № 843 от Протокол № 39/29.10.2021 г. на Общински съвет – Берковица, като незаконосъобразни пред Административен съд –Монтана и моля същите да бъдат отменени.

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

**ВАЛЕРИ ДИМИТРОВ**  
Областен управител на област Монтана

