

ДОКЛАДНА ЗАПИСКА

ОТНОСНО: Приемане на Правилник за изменение на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация

ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ОБЩИНСКИ СЪВЕТНИЦИ,

1. Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация /Правилникът или ПОДОСПКОА/ е приет от Общински съвет „Родопи” с Решение № 08, взето с Протокол № 02 от 28.01.2016г. на ОбС-Родопи, на основание чл.21, ал.3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, изменен с Решение № 127, прието с Протокол № 10/29.05.2017г.

Правилникът е приет на основание делегацията по чл.21, ал.3 от ЗМСМА и същият урежда материята относно статута, правомощията, помощните органи на общинския съвет, правата и задълженията на общинския съветник и т.н. Установените с правилника правила са задължителни освен за органа на местна власт, но и за гражданите и юридическите лица по отношение на осъществяваните властнически правомощия, а именно: същият се състои от административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. В този ред на мисли, касае се за нормативен административен акт по смисъла на разпоредбата на чл.75, ал.1 от АПК, предвид естеството на приетите разпоредби и адресатите, към които същите са насочени. В същия смисъл е и дефинитивната норма на чл.1а от ЗНА.

Следователно, при въвеждане на правните норми на правилника е недопустимо да не бъде спазена рамката, определена с разпоредбата на чл.76, ал.3 от АПК, съгласно която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Идентично е правилото и на разпоредбата на чл.8 от ЗНА.

2. Съгласно чл.16, ал.1, т.3 от ПОДОСПКОА:

„Чл.16. (1) Пълномощията на заместник-председател на общинския съвет се прекратяват предсрочно:

...
3. по искане на 1/3 общински съветници.”

От съдържанието на подзаконовата норма е видно, че със същата се създават правила, по които се извършва нещо. А разпоредбите, посветени на реда за процедиране, са по правило императивни.

От друга страна, при решаването на този въпрос в чл.24 от ЗМСМА не са предвидени ограничения за проявата на инициатива за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на общинския съвет. Отрицателният характер на представената констатация изключва необходимост от допълнителни доводи за обосноваването ѝ.

Следователно, с избрания начин на действие е извършено т. нар. ”дописване на закона”, което категорично е забранено за Общинския съвет, поради което горепосочената регламентация в правилника е противозаконна.

Нещо повече, с разрешението, приложено от местния орган на власт, се бламира изрично признатата възможност на всеки общински съветник да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения – чл.33, ал.1, т.2 от ЗМСМА.

3. Съгласно чл.18, ал.1, т.8 от ПОДОСПКОА:

„Чл.18. (1) Председателят на общинския съвет:

...
8. упражнява контрол върху изразходването на средствата, предвидени за издръжка на общинския съвет;”

Видно от гореситираната норма на чл.18, ал.1, т.8 от Правилника е, че Председателят на общинския съвет упражнява контрол върху изразходването на следствата. прелвидени за издръжка на общинския съвет.

Като се имат предвид разпоредбите на чл.21, ал.1, т.6, чл.25, чл.44, ал.1, т.5, чл.52, ал.1 от ЗМСМА и чл.7, ал.5, чл.22, ал.3, чл.122, ал.1 и чл.140, ал.1 от ЗПФ, неизчерпателно изброени, тяхното тълкуване недвусмислено сочи, че бюджетът е на общината, а не на общинския съвет. същият се приема от местния орган на власт, но изпълнението му се организира от кмета на общината, а именно:

- Закон за местното самоуправление и местната администрация:

„**Чл.21.** (1) *Общинският съвет:*

...

6. *приема и изменя годишния бюджет на общината...*

...

Чл.25. *Председателят на съвета:*

1. *свиква съвети на заседание;*

2. *ръководи подготовката на заседанията на съвета;*

3. *ръководи заседанията на съвета;*

4. *координира работата на постоянните комисии;*

5. *подпомага съветниците в тяхната дейност;*

6. *представява съвета пред външни лица и организации.*

...

Чл.44. (1) *Кметът на общината:*

...

5. *организира изпълнението на общинския бюджет;*

...

Чл.52. (1) *Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината...*”

- Закон за публичните финанси:

„**Чл.7.**

...

(5) *Кметовете организират и ръководят съставянето, внасянето в общинския съвет и изпълнението на бюджетите на общините.*

...

Чл.22.

...

(3) *Общинските съвети и кметовете при съставянето, приемането и изпълнението на бюджетите на общините спазват съответните фискални правила по този закон.*

...

Чл.122. (1) *Изпълнението на общинския бюджет се организира от кмета на общината чрез кметовете на кметства, райони и чрез ръководителите на бюджетни звена, финансирани от и чрез общинския бюджет.*

...

Чл.140. (1) *Кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и в срок до 31 август на следващата бюджетна година го внася за приемане от общинския съвет...*”

Обратно, в законодателството не се предвиждат функции на Председателя на общинския съвет по отношение на общинския бюджет. Компетентността на един орган винаги се определя в съответствие с материалния закон, което е пряко следствие от нормата на чл.4, ал.1 от Конституцията на РБ, а също и разпоредбата на чл.4, ал.1 от АПК. Разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително, поради изключителния им характер. Така е, защото всяка власт, в т.ч. и за вземане на определено решение, каквато всъщност представлява компетентността, се учредява изрично.

4. Съгласно чл.50, ал.1, т.4 от ПОДОСПКОА:

„**Чл.50.** (1) *Постоянните комисии имат за задача:*

...

4. *да предотвратяват и установяват конфликт на интереси;*”

С горесцитираната норма от Правилника се дават правомощия на комисиите на общинския съвет да извършват дейност, която е изрично определена със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, която дейност принципно е делегирана на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество /чл.71-чл.73/, като по този начин е налице противоречие с нормативен акт от по-висока степен по смисъла на ЗНА и в нарушение на АПК.

5. При горепосочените констатации се налага изводът, че общинският съвет е пренебрегнал задължението по чл.76, ал.3 от АПК – при издаване на нормативни актове, с които се уреждат обществени отношения с местно значение, същите да съответстват на нормативните актове от по-висока степен. В същия смисъл е и разпоредбата на чл.15, ал.1 от ЗНА. А в случаите, когато се бламират законови разпоредби, разрешенията на местния орган на власт са незаконосъобразни.

Предвид гореизложеното, разпоредбите на чл.16, ал.1, т.3, чл.18, ал.1, т.8 и чл.50, ал.1, т.4 от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация следва да бъдат отменени, като противоречащи на съответните разпоредби на ЗМСМА, ЗПФ и Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, поради несъобразяване с императивните разпоредби на горепосочените закони.

Съответно, следва да бъде изменена и разпоредбата на чл.16, ал.2, като думите „и 3“ бъдат заличени, предвид свързаното със същата изменение в /отмяна на/ разпоредбата на чл.16, ал.1, т.3.

Ето защо, предлагам на Общински съвет „Родопи“ да вземе следното

РЕШЕНИЕ:

На основание чл.21, ал.2, във връзка с чл.21, ал.1, т.23 и чл.21, ал.3 от ЗМСМА, чл.7, ал.1 и чл.15 от Закона за нормативните актове и чл.76, ал.3 и чл.79 от АПК, Общински съвет „Родопи“ реши:

Приема Правилник за изменение на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация, както следва:

§ 1. 1. Отменя разпоредбата на чл.16, ал.1, т.3 от ПОДОСПКОА.

2. Изменя разпоредбата на чл.16, ал.2 от ПОДОСПКОА, като думите „и 3“ се заличават, като разпоредбата на чл.16, ал.2 придобива следния вид:

„Чл.16 ...

(2) В случаите по ал.1, т.2 решението на общинския съвет се взема по реда на чл.14.“

§ 2 Отменя разпоредбата на чл.18, ал.1, т.8 от ПОДОСПКОА.

§ 3 Отменя разпоредбата на чл.50, ал.1, т.4 от ПОДОСПКОА.

§ 4. Правилникът за изменение на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация се издава на основание чл.21, ал.3 от ЗМСМА.

С уважение,

Галина Вълева,
Председател ОбС „Родопи“

Изготвил:

Кристина Атанасова

Кристина Атанасова

МОТИВИ: Настоящото решение е прието на основание чл.21, ал.2, във връзка с чл.21, ал.1, т.23 и чл.21, ал.3 от ЗМСМА, чл.7, ал.1 и чл.15 от Закона за нормативните актове и чл.76, ал.3 и чл.79 от АПК, като се имат предвид следните фактически основания: Като се има предвид, че Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация /Правилникът или ПОДОСПКОА/ е приет на основание делегацията по чл.21, ал.3 от ЗМСМА и същият урежда материята относно статут, правомощия, помощни органи на общинския съвет, правата и задълженията на общинския съветник и т.н.; като се има предвид, че Правилникът се състои от административноправни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. В този ред на мисли, касае се за нормативен административен акт по смисъла на разпоредбата на чл.75, ал.1 от АПК, предвид естеството на приетите разпоредби и адресатите, към които същите са насочени. В същия смисъл е и дефинитивната норма на чл.1а от ЗНА; като се има предвид, че при въвеждане на правните норми на правилника е недопустимо да не бъде спазена рамката, определена с разпоредбата на чл.76, ал.3 от АПК, съгласно която общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Идентично е правилото и на разпоредбата на чл.8 от ЗНА; като се има предвид разпоредбата на чл.16, ал.1, т.3 от ПОДОСПКОА, то от съдържанието на същата е видно, че с нея се създават правила, по които се извършва нещо. А разпоредбите, посветени на реда за процедиране, са по правило императивни. От друга страна, при решаването на този въпрос в чл.24 от ЗМСМА не са предвидени ограничения за проявата на инициатива за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя на общинския съвет. Отрицателният характер на представената констатация изключва необходимост от допълнителни доводи за обосноваването ѝ; като се има предвид, че с избрания начин на действие по смисъла на чл.16, ал.1, т.3 от правилника е извършено т. нар. ”дописване на закона”, което категорично е забранено за Общинския съвет, то тази регламентация в правилника е противозаконна. Нещо повече, с разрешението, приложено от местния орган на власт се бламира изрично признатата възможност на всеки общински съветник да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения – чл.33, ал.1, т.2 от ЗМСМА; като се има предвид разпоредбата на чл.18, ал.1, т.8 от ПОДОСПКОА, то от същата е видно, че Председателят на общинския съвет упражнява контрол върху изразходването на следствата, предвидени за издръжка на общинския съвет; като се имат предвид обаче разпоредбите на чл.21, ал.1, т.6, чл.25, чл.44, ал.1, т.5, чл.52, ал.1 от ЗМСМА и чл.7, ал.5, чл.22, ал.3, чл.122, ал.1 и чл.140, ал.1 от ЗПФ, неизчерпателно изброени, то тяхното тълкуване недвусмислено сочи, че бюджетът е на общината, а не на общинския съвет, същият се приема от местния орган на власт, но изпълнението му се организира от кмета на общината; като се има предвид, че в законодателството не се предвиждат функции на Председателя на общинския съвет по отношение на общинския бюджет. Компетентността на един орган винаги се определя в съответствие с материалния закон, което е пряко следствие от нормата на чл.4, ал.1 от Конституцията на РБ, а също и разпоредбата на чл.4, ал.1 от АПК; като се има предвид, че разпоредбите, посветени на компетентността, не могат да се тълкуват разширително, поради изключителния им характер. Така е, защото всяка власт, в т.ч. и за вземане на определено решение, каквато всъщност представлява компетентността, се учредява изрично; като се има предвид разпоредбата на чл.50, ал.1, т.4 от ПОДОСПКОА, то от същата е видно, че се дават правомощия на комисиите на общинския съвет да извършват дейност, която е изрично определена със Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, която дейност принципно е делегирана на Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество /чл.71-чл.73/, като по този начин е налице противоречие с нормативен акт от по-висока степен по смисъла на ЗНА и в нарушение на АПК; като се имат предвид горепосочените констатации, се налага изводът, че общинският съвет е пренебрегнал задължението по чл.76, ал.3 от АПК – при издаване на нормативни актове, с които се уреждат обществени отношения с местно значение, същите да съответстват на нормативните актове от по-висока степен. В същия смисъл е и разпоредбата на чл.15, ал.1 от ЗНА. А в случаите, когато се бламират законови разпоредби, разрешенията на местния орган на власт са незаконосъобразни; като се има предвид гореизложеното, то разпоредбите на чл.16, ал.1, т.3, чл.18, ал.1, т.8 и чл.50, ал.1, т.4 от

Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, постоянните комисии и на общинската администрация следва да бъдат отменени, като противоречащи на съответните разпоредби на ЗМСМА, ЗПФ и Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, поради несъобразяване с императивните разпоредби на горепосочените закони. Съответно, следва да бъде изменена и разпоредбата на чл.16, ал.2, като думите „и 3“ бъдат заличени, предвид свързаното със същата изменение в разпоредбата на чл.16, ал.1, т.3.