

Разгласяване на актовете на общинските съвети

Светослав Мишев, докторант
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

Disclosure of acts of municipal councils

Svetoslav Mishev, PhD student
VTU „St. St. Cyril and Methodius“

Abstract: *The municipal council is the body of local self-government, it exercises its powers by means of the acts it issues. Acts of the municipal council are the rules, regulations, instructions, decisions, declarations and addresses. The declaration of will of the municipal council, which is contained in its acts, must reach its addressees by publicizing the acts. The publication of the acts is a legally defined process, which is an element of the legal status of the normative acts of the municipal councils.*

Keywords: *municipal council, act, announcement, promulgation, regulation;*

Резюме: Общинският съвет е органът на местното самоуправление, той упражнява своите правомощия посредством актовете, които издава. Актовете на общинския съвет са правилниците, наредбите, инструкциите, решенията, декларациите и обръщенията. Волеизявлението на общинския съвет, което се съдържа в неговите актове трябва да достигне до своите адресати, чрез разгласяване на актовете. Разгласяването на актовете е нормативно определен процес, който е елемент от законовия статус на нормативните актове на общинските съвети.

Ключови думи: общински съвет, акт, разгласяване, обнародване, правилник

Органът на местното самоуправление в Република България, съгласно Конституцията и специалния закон уреждащ самото местно самоуправление – ЗМСМА¹, е общинският съвет (ОбС). Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА общинският съвет изпълнява своите правомощия посредством актовете, които приема. ЗМСМА определя, че актовете, които може да издава съветът са правилници,

¹ Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн. ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г.

наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. Първите три вида актове се класифицират като нормативни актове, защото те съдържат правни норми. Решенията могат да бъдат самостоятелен акт или да са преходен акт с който се приема някой от другите видове актове с които общинският съвет изразява своята воля. По принцип всеки акт на общинския съвет се приема с решение. Правната и политическата традиция в България, както и законодателството, повелява, че в нашата държава решения могат да издават само колегиалните органи за управление. Също така, решението в административното право, винаги е свързано с волеизявлението на орган, съставен от няколко лица². Декларациите и обръщенията се определят като политически актове на общинския съвет и с тях не могат да бъдат засегнати пряко права и/или интереси на гражданите или техните организации. За да стане волеизявлението на органа на местното самоуправление, съдържащо се в конкретния акт, достояние на гражданите и техните организации, актът трябва да бъде разгласен по определен ред.

Най-важните актове, които приемат общинските съвети са техните нормативни административни актове (НАА). Именно заради това, изложението ще акцентира върху тяхното разгласяване. Те в най-голяма степен пряко и непосредствено въздействат върху живота на местните общности, като засягат всички сфери на местното самоуправление. Нормотворческата компетентност издига общинския съвет до най-важните държавни органи. Тази негова компетентност е установена в няколко законови разпоредби – чл. 21, ал. 2, във връзка с сл. 1 от ЗМСМА, чл. 8 от ЗНА и чл. 76, ал. 3 от АПК³.

Модерната държава, за да функционира нормално и да задоволява потребностите на своите граждани, трябва да осигури регулация, в определена степен, на всички сфери на обществения живот. Презумираната невъзможност на законодателя да създаде детайлизирани правила за поведение, предполага необходимостта от нормотворческата функция на административните органи и в

² Сивков, Цв. Общината, основни публичноправни аспекти. София, Сиби, 2022, с. 163.

³ Административнопроцесуален кодекс, Обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г.

частност на общинския съвет. Нормотворчеството е важна функция на изпълнителните органи, заедно с прилагането на закона към конкретни казуси, посредством издаването на индивидуални административни актове⁴.

Легалните дефиниции на трите вида нормативни актове се съдържат в ЗНА⁵. Съгласно чл. 7, ал. 1 от 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. В следващата аленея на член 7 *наредбата* е дефинирана като нормативен акт, който се издава за прилагането на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. *Инструкцията*, от своя страна, съгласно чл. 7, ал. 3, е определена като нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинените нему органи относно прилагането на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури.

ЗНА определя, че при изработването на проект за нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Резултатите от прилагането на нормативния акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието. Последващата оценка на въздействието на един НАА може да бъде основанието за неговото отменяне, изменение или допълнение. Оценката на въздействието се изразява в съотношението между формулираните цели и постигнатите резултати. Когато общинският съвет е извършил последваща оценка на въздействието, тя трябва да бъде публикувана на интернет страницата на общината в 30 дневен срок. При анализирането на чл. 19, ал. 3 и ал. 4 от ЗНА, можем да заключим, че предварителната оценка на въздействието се прави само от централните органи на властта – Народното събрание и Министерския съвет, а общинският съвет не е задължен да прави такава, защото не е изрично споменат. Аргумент за това, че не е необходима предварителната оценка на въздействието по отношение на актовете на ОбС е и обстоятелството, че за органите задълже-

⁴ Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. София, Сиела, 2022, с. 325.

⁵ Закон за нормативните актове, Обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

ни да я правят, законодателят е предвидил и изготвянето на методологии, а за общинските съвети няма нормативно определена основа, на която да се извършват такива оценки и по аргумент на чл. 22, ал. 4 от ЗНА за тях е налице само правната възможност за извършването на такава⁶.

Първото действие, което извършва общинският съвет, когато издава нормативен акт е да публикува неговия проект. Това публикуване е задължителна процесуална предпоставка за да имаме един законосъобразен нормативен акт и е необходимо за да може да се проведе обсъждане на проекта, заедно със становищата, представени по него, както и евентуалните предложения и възражения⁷. Проектът на нормативният акт трябва да отговаря на принципите залегнали в чл. 26 от ЗНА – необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Неизпълнението на който и да е принцип води до процесуално нарушение, което опорочава издадения акт⁸. ЗНА предвижда, в процеса по изработването на един проект НАА, да се проведе обществено обсъждане в което да могат да участват гражданите и юридическите лица. За да могат заинтересованите лица да разберат, че е налице проект за нормативен акт, преди неговото внасяне за разглеждане от ОбС, съставителят на проекта на акта трябва да го публикува на интернет страницата на общината или на страницата на общинския съвет, ако той има такава, заедно с мотивите, съответно доклада към него. В теорията⁹ има виждане, че публикуването трябва да е на интернет страницата на самия ОбС, но в практиката много общински съвети имат самостоятелна интернет страница и за това проектите на нормативни актове се публикуват на страницата на общината, в която има определена част за общинския съвет. Процедурата по приемане на НАА е разписана императивно в защита на публичния интерес, затова, кога-

⁶ Решение № 1635 от 05.11.2020 г. по адм. д. № 1944/2020 г. на Административен съд – Варна.

⁷ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София, Сиби, 2011, с. 146.

⁸ Решение №10859 от 09.11.2023 г., Първо отделение на ВАС.

⁹ Григоров, К. Публикуване на нормативните актове на общинския съвет в интернет. В:Юридически сборник, 2016, 23, с. 166.

то неговият проект не е публикуван се ограничава възможността на заинтересованите лица да участват в издаването на акта и така се нарушават техните права. Такова нарушение винаги е съществено и ще води до отмяна на акта от административния съд, защото чл. 77 от АПК задължава компетентния орган да издаде нормативен акт, след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения, аналогична е разпоредбата и на чл. 26, ал. 2 от АПК. Съблюдаването на предвидената процедура по издаване на нормативни актове е императивно задължение именно на органите, осъществяващи управлението, като дейността им следва да се подчинява на основните принципи за законност, равенство, достъпност, принципност и прозрачност¹⁰.

Срокът в който проектът на нормативен акт трябва да стои на страницата на общината или на общинския съвет е минимум 30 дни. При изключителни случаи, ЗНА позволява този срок да бъде съкратен до 14 дни, като задължително съставителят посочва в мотивите, какви са причините за ускоряването на процеса по приемането на акта. Това означава, че за да се приложи по-кратък срок трябва да са налице кумулативно и двете предпоставки – изключителен случай и посочване на причините за това в мотивите. От граматическото тълкуване на израза „изключителен случай” следва да се разбира такъв случай, който разкрива в себе си специфики, които го отличават от обикновените случаи на нормотворческа дейност, така че да е необходимо спешно регулиране на обществените отношения, което да обоснова ограничаване на определения от закона 30-дневен срок за обществено обсъждане¹¹. Целта на публикуването на проекта на нормативния акт е да се осигури възможността заинтересованите лица да могат се включат в процеса по издаването му. Чрез публикуването на проекта на акта се реализират и принципите, прокламиран в чл. 12, от АПК, на достъпност, публичност и прозрачност в осъществяването на правотворческата функция на изпълнителната власт¹².

¹⁰ Решение №10277 от 23.07.2014 г., Седмо отделени на ВАС.

¹¹ Решение №10859 от 09.11.2023 г., Първо отделение на ВАС.

¹² Григоров, К. Пак там.

Следващият етап от приемането на нормативен акт на общинския съвет е свързан с публикуването на интернет страницата на съвета или на общината на справка за постъпилите предложения заедно обосновка за неприетите такива. Това трябва да стане след изтичането на предвидения срок за постъпването на предложенията и преди решението на общинския съвет за издаването на нормативния акт. Публикуването на справката е императивно изискване на ЗНА и неизпълнението му винаги представлява съществено нарушение, налагащо отмяната на акта¹³.

След извършването на тези действия, проектът за НАА, заедно с мотивите към него, се внася за обсъждане и приемане от ОбС. Нормативният акт се приема от ОбС с решение. След неговото приемане текстът на акта, както и приемането му по надлежния ред, се удостоверяват от председателя на ОбС, чрез подписването на акта и протокола от заседанието. Удостоверяването на акта се извършва върху документа, който съдържа текста на съответния НАА, непосредствено след края на текста. Удостовереният текст е оригинален и се съхранява от органа, издал акта, като всички останали текстове са преписи¹⁴. Ако е налице несъответствие между удостоверения и приетия текст на нормативния акт, това несъответствие се поправя, от органа който го е удостоверил.

Обнародването на акт приет от колективен орган се извършва от неговия председател, следователно разгласяването на актовете на ОбС е задължение на председателя на съвета. Правната норма, която определя начина на разгласяването им, е чл. 22 от ЗМСМА. В неговата първа алинея се определя, че всички актове, които са приети от общинския съвет се изпращат на кмета на съответната община и на областния управител в седем дневен срок. Те трябва своевременно да са запознати със съдържанието на актовете на съвета, защото кметът на общината и областният управител, осъществяват контрол по отношение на тях. Съгласно чл. 45, ал. 4 областният управител може да върне за ново обсъждане акт на ОбС или да го оспори пред административния съд, ако го

¹³ Решение № 12363 от 07.10.2020 г. по адм. д. № 8982/2020 г., 5 членен състав на ВАС.

¹⁴ Лазаров, К., И. Тодоров. Цит. съч., с. 336.

намери за незаконосъобразен. Това оспорване ще спре действието съответния административен акт. Поради факта, че общинският съвет и областният управител се явяват органи на различни административно-териториални единици, отношенията между тях са еднопосочни – само областният управител, като представител на държавата, осъществява контрол за законосъобразност, който реално, поради факта, че областният управител е външен за общинския съвет орган, този контрол се явява един административен надзор от страна на държавата по отношение на общинския съвет. Контролът, който осъществява кметът на общината по отношение на актовете на общинските съвети, от своя страна, е с по-голям обхват, защото техните отношения, не са еднопосочни, а са двупосочни. Това е така, защото и общинският съвет осъществява контрол спрямо кмета на общината¹⁵. За разлика от областния управител, който реално осъществява един надзор, контролът на кмета на общината е същински, защото освен за незаконосъобразност, той може да върне актовете на ОбС и когато ги намери за нецелесъобразни. Единствените актове, които не може да върне за нецелесъобразност са вътрешнослужебните актове на ОбС. Подобно на областния управител, и кметът на общината може да оспори пред административния съд актовете на съвета, по отношение на тяхната законосъобразност, но разликата е, че това не води до автоматичното спиране на действието на актовете. Спирането на изпълнението на общите административни актове или спирането на действието на нормативните административни актове на ОбС, трябва да бъде постановено от съда. Изпращането на актове на общинския съвет до кмета на общината и до областния управител, безспорно е вид на тяхното разгласяване.

Със своята втора алинея на чл. 22 ЗМСМА задължава общинския съвет да разгласи своите актове публично в 7-дневен срок от тяхното приемане. Това своеобразно обнародване става

¹⁵ Съгласно чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА, ОбС може да отменя административни актове, издадени от кмета на общината, които противоречат на актове, приети от съвета, в 14-дневен срок от получаването им. В същия срок съветът може да оспори незаконосъобразните административни актове, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд.

посредством няколко алтернативни начина. На първо място е възможността да се разгласят, чрез средствата за масово осведомяване. На второ място законодателят е дал възможността общинският съвет да направи това разгласяване чрез интернет страницата на общината. Третата възможност за разгласяването на актовете е чрез „друг подходящ начин”, който е предвиден в Правилника за организацията и дейността на съвета. В близкото минало, а и на места все още се ползва, практиката – актовете на съвета да се разгласяват, чрез поставянето им на табло за съобщения в сградата на общинската администрация.

За запознаването на заинтересованите лица със съдържанието на актовете на ОбС, законодателят използва понятието „разгласяване” в ЗМСМА, което се отнася за всички видове актове на органа на местното самоуправление. В чл. 37 ал. 3 от ЗНА¹⁶, законодателят използва понятието „обнародване” и то само по отношение на нормативните актове на ОбС, като определя, че те се обнародват в печата. В същата разпоредба се дава свободата на ОбС да разгласи нормативния акт и по друг начин на територията на общината. По аналогия на закона трябва да приемем, че правилата за обнародването съществуващи в ЗНА важат и за нормативните актовете на ОбС. АПК също съдържа идентична разпоредба определяща, че НАА на ОбС се разгласяват, чрез местните печатни издания или по друг подходящ начин. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на съвета се разгласява по реда на тяхното разгласяване. Актовете на общинския съвет се обнародват в Държавен вестник, когато това е предвидено от закона.

Необходимостта волята на органа на властта да стигне до своите адресати – гражданите и техните организации е съществувала от древността. Днес, чрез съвременните технологии, начините да бъдат осведомени гражданите за едно или друго решение на даден орган на властта са многобройни, но целта си остава една и съща – дадено волеизявление да стигне до задължените адресати.

¹⁶ Закон за нормативните актове, Обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

Библиография

1. Григоров, К. Публикуване на нормативните актове на общинския съвет в интернет. В:Юридически сборник, 2016, 23.
2. Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София, Сиби, 2011.
3. Лазаров, К., И. Тодоров. Административен процес. София, Сиела, 2022.
4. Сивков, Цв. Общината, основни публичноправни аспекти. София, Сиби, 2002.