

СТАНОВИЩЕ
ОТ Д-Р ИВЕЛИНА ХАРАЛАМБИЕВА ГЕЦОВА –
КМЕТ НА ОБЩИНА ЛЯСКОВЕЦ

Относно:

Проект за Правилник за организацията и дейността на общински съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинска администрация на община Лясковец мандат 2019 – 2023 година.

1. Чл. 73, ал. 1 от публикуваният за обществено обсъждане проект за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019 – 2023 година *(Правилника)* предвижда, че: „...Общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в кметствата на територията на общината, по предложение на кмета на общината, кметовете на кметства и да определя функциите им “.

а). На първо място разпоредбата на чл. 73, ал. 1 от проекта за Правилник преповтаря законовата норма на чл. 15, ал. 5 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), съгласно която общинският съвет да създава служби на общинската администрация в кметствата на територията на общината.

Разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗНА предвижда, че 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. Именно в тази връзка с чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА е определено, че Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация. Правилникът като подзаконов акт следва да включва правила за поведение, които са в съответствие с актовете от по-висока степен - закони, кодекси, **но без да преповтаря законовите норми. Правилникът не може да преурежда обществени отношения, които вече са уредени на по-високо ниво - със закон.** В настоящия случай видно от разпоредбата на чл. 73, ал. 1 от Проекта за Правилник, е налице повторение на чл. 15, ал. 5 от ЗМСМА с минимални стилистични промени, които не се отразяват на съдържанието ѝ. Поради факта, че въпросът е законово уреден и поради подробни аргументи, които ще изложа по-долу, е **недопустимо преуреждането му в подзаконов нормативен акт.**

**НЕ СЕ ПРИЕМА
МОТИВИ:**

Чл.15 ал. 5 от ЗМСМА „ *Общинския съвет може да създава служби на общинска администрация в отделни райони, кметства, населени места или части от тях и определя функциите им.* “

В проекта за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019 – 2023 г. е конкретизирано къде точно могат да се създават тези служби и по какъв ред а именно:

Чл.73 ал.1 „*Общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в кметствата на територията на общината, по предложение на кмета на общината, кметовете на кметства и да определя функциите им “.*

Чл.73 ал.2 „*Предложенията на кметовете на кметства по ал 1 се съгласуват и внасят в Общинския съвет от Кмета на общината “.*

б). На следващо място, следва да се вземе предвид факта, че разпоредбата на чл. 15, ал. 5 от ЗМСМА, която е възпроизведено буквално в чл. 73, ал. 1 от проекта за Правилник, е **архаична и на практика е неприложима**, поради следните доводи:

Основите на местното самоуправление се поставят с приетата на 16.04.1879 г. Търновска конституция, в чийто чл. 3 е предвидено, че: „ *Територията административно се дели на окръжия, околии и общини*“. През 1880 г. Народното събрание приема Закона за административното деление на територията на Княжеството, с който новата държава се разделя на 21 окръжия, 58 околии и 1354 общини, а местно самоуправление е предвидено в две от тях - в общините и в окръжията. В следващите години се приемат редица закони в областта на местното самоуправление, а новоприетата през 1991 г. Конституция предвиди местно управление само в общините, като в ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г. е обнародван Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). С § 5 от Преходните и заключителните на ЗМСМА е отменен Закона за народните съвети (ЗНС), в чийто чл. 11, ал. 3 е предвидено, че „ *Окръжните народни съвети образуват, изменят и закриват управления, отдели и служби по отраслите на управление към тях и към общинските народни съвети въз основа на утвърдените от Министерския съвет примерни структури*“. С отмяната на ЗНС, понятието „ *служба* “ е механично пренесено в чл. 15 от ЗМСМА (в редакцията му към 17.09.1991 г.), съгласно който „ *Общинският съвет може да създава свои органи и служби в отделните населени места и квартали* “, а с последваща редакция на разпоредбата (обн. в ДВ, бр.65 от 21.07.1995 г.), текстът ѝ гласи следното: „ *Общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в отделни кметства и населени места, райони и квартали*. “

В последствие, в ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г. е обнародван Закона за администрацията (ЗАдм), който **въвежда единен модел за организация на административните структури в изпълнителната власт**. ЗАдм урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, както и правомощията на органите на изпълнителната власт. **Структурата на администрацията е нейното устройство, изразяващо се в организирането ѝ в дирекции, отдели и сектори**, като според дейностите, извършвани при подпомагане на органа на държавна власт, те се разпределят в обща и специализирана администрация. Видно от разпоредбите на ЗАдм (както към момента на приемането му през 1998 г., така и настоящата му редакция - поел. изм. ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.) понятие „ *служба* “ не съществува, поради което такава не може да бъде създавана, още повече, че по силата на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗАдм, **в срок една година от влизането в сила на закона органите на държавната власт привеждат своите администрации в съответствие с неговите разпоредби, освен ако в специален закон не е установено друго**.

Именно поради това считам, че разпоредбата на чл. 15, ал. 5 от ЗМСМА в сегашната си редакция е архаична и неприложима, т.к. не е съобразена с действащото законодателство, а именно - ЗАдм, поради което и Общински съвет Лясковец не следва да я възпроизвежда в проекта на правилника за организацията и дейността си.

НЕ СЕ ПРИЕМА МОТИВИ:

Каквото и да означава думата „служба“ тя ясно е посочена в чл. 15 ал.5 на действащия към момента ЗМСМА, който урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация.

Нещо повече:

Чл.15 ал. 2 от ЗМСМА „ *Общинската администрация се структурира в дирекции, отдели или сектори. Отдели или сектори могат да се организират и като самостоятелни структурни звена, без да се включват в състава на дирекция или отдел*. “

Чл.15 ал. 4 „ Общинската администрация в кметствата може да осъществява дейността си, без да е организирана в структурни звена по ал. 2

Разпоредбите на чл.15 и ал 4 от ЗМСМА са в пълна подкрепа на чл.73 ал 1 от проект за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019–2023 г.

А именно:

„Общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в кметствата на територията на общината, по предложение на кмета на общината, кметовете на кметства и да определя функциите им “.

в). От друга страна, макар предвидената в чл. 15, ал. 5 от ЗМСМА възможност Общинският съвет да създава „ служби “ на общинската администрация в кметствата на територията на общината, възпроизведена и в чл. 73, ал. 1 от проекта за Правилник, разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА изрично предвижда, че **общинският съвет одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината и кметството по предложение на кмета на общината.** Визираните в чл. 73, ал. 1 от Проекта на Правилник „ служби “ са част от структурата на общинска администрация на Община Лясковец, а видно от нормата на чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА, същата разписва правомощие единствено на кмета на общината като орган на изпълнителната власт на територията на общината и ръководител на администрация, да **изготви предложение за структурата на общинската администрация както в общината, така и в нейните съставни части - кметствата (арг. чл. 2, ал. 2 от ЗМСМА).**

Още един аргумент в подкрепа на твърдението ми, че разпоредбата на чл. 15, ал. 5 от ЗМСМА е неприложима към настоящия момент, е че ретроспективният анализ на нормата на чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА (ДВ, бр. 119 от 2002 г., ДВ, бр. 1 от 2001 г., ДВ, бр. 69 от 1999 г., ДВ, бр. 65 от 1995 г.) сочи, че в предишните редакции на закона не е съществувало изискване структурата на общинската администрация да се определя по предложение на кмета на община (поради което и за общинския съвет е съществувала възможност да създава „служби“ на общинска администрация), а изискването за предложение от страна на кмета на общината е въведено допълнително и изрично с измененията в закона (ДВ, бр. 69 от 2003 г.).

Правомощията на кмета на общината са нормативно регламентирани в ЗМСМА, който като орган на изпълнителната власт ръководи цялата изпълнителна дейност на общината. Негово е правото и задължението да прецени каква да е числеността на администрацията, както и нейното структуриране съгласно изискванията на Закона за администрацията и Закона за държавния служител, с оглед създаването на максимално ефективна и ефикасна организация на дейността. Това му правомощие е регламентирано в чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА, съгласно който **предложенията, свързани с общата численост и структурата на общинската администрация както в общината, така и в кметството се одобряват единствено по предложение на кмета на общината.**

НЕ СЕ ПРИЕМА МОТИВИ:

Чл. 73 ал 2 от от проект за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019 – 2023 г. е конкретизирано а именно:

„Предложенията на кметовете на кметства по ал 1 се съгласуват и внасят в Общинския съвет от Кмета на общината “.

По никакъв начин не се нарушава чл. 21 ал. 1, т 2 „ **предложенията, свързани с общата численост и структурата на общинската администрация както в общината, така и в кметството се одобряват единствено по предложение на кмета на общината.**

2. По отношение на чл. 75 от проекта за Правилник:

а). Както бе посочено и по-горе, правилникът като подзаконов акт следва да включва правила за поведение, които са в съответствие с актовете от по-висока степен - закони, кодекси, **но същият не може да преурежда обществени отношения, които вече са уредени на по-високо ниво - със закон.** В настоящия случай видно от разпоредбите на чл. 75 от проекта за Правилник, е налице повторение на законовите норми с минимални стилистични промени, които не се отразяват на съдържанието им. При условие, че всички въпроси, включени в чл. 75 от Проекта за Правилник са законово уредени е недопустимо преуредането им в подзаконов нормативен акт.

С разпоредбата на чл. 29а от ЗМСМА законодателят е регламентирал на законово равнище отношенията между общинския съвет и общинската администрация, поставяйки изискване звеното, обслужващо общинския съвет да е самостоятелно и на подчинение на председателя на общинския съвет, който прави предложение относно числеността и структурата на звеното, за да бъде включено в общата численост и структура на общинската администрация. Законът възлага на председателя на общинския съвет да утвърди длъжностните характеристики, да ръководи и контролира дейността на служителите в звеното като извършва и оценяването на изпълнението на длъжността на служителите в звеното, като служителите в звеното по чл. 29а от ЗМСМА се назначават и освобождават от кмета на общината по предложение на председателя на общинския съвет. Всички изброени до тук въпроси вече са законово уредени и е **недопустимо преуредането им в чл. 75 от подзаконов нормативен акт.**

Съгласно чл. 29а, ал. 5 от ЗМСМА, предмет на регламентация в правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА (т.е. в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019 - 2023 година), **може да са само организацията на дейността и функциите на звеното.** Предмет на уреждане на правилника може да бъде и практическят ред за отправяне на регламентирани в нормата на чл. 29а от ЗМСМА предложения от председателя на общинския съвет до кмета на общината и взаимодействието им при оценяване на длъжността на конкретните служители предвид факта, че работодател на тези служители е кмета, а по силата на закона оценяващ ръководител им е председателя на общинския съвет, но е недопустимо преуредане на законово уредени въпроси в подзаконов нормативен акт. С оглед на това, разпоредбата на чл. 75 от проекта за правилник не е свързана с организацията и функциите на звеното по чл. 29а от ЗМСМА и излиза извън пределите на законовата делегация по чл. 29а, ал. 5 от ЗМСМА.

НЕ СЕ ПРИЕМА

МОТИВИ:

Видно от разпоредбите на чл. 75 от проекта за Правилник, е налице повторение на законовите норми с минимални стилистични промени, които не се отразяват на съдържанието им.

Това в никакъв случай не води до преуредане / каквото и да значи думата/, напротив – препотвърждава разпоредбите в чл. 29а от ЗМСМА.

Чл. 75 ал.6 от правилника, определя конкретните задължения на звеното – „Подпомага, обезпечава организационно, технически, юридически дейността на общинския съвет, постоянните комисии и общинските съветници при осъществяване на функциите им, осъществява административни дейности посредством Информационна система на Общински съвет, и е в пределите на законовата делегация по чл. 29а, ал. 5 от ЗМСМА.

б) . *От друга страна, в чл. 75, ал. 1 от проекта за Правилник е предвидено, че „ ...В структурата на общинска администрация се създава специализирано звено, не по-малко от двама служители... “, а в ал. 3 е предвидено, че „ ...числеността на служителите в звеното се включва в общата численост на общинска администрация и заедно с щатното му разписание се утвърждава по реда на чл. 21, ст. 1, т. 2 от ЗМСМА... ”.*

Правомощие на Общинския съвет е да определи числеността на звеното, обслужващо съвета, но това става чрез **приемане на решение за одобряване на общата численост и структурата на общинската администрация на основание чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА (като общ административен акт по см. на чл. 65 от АПК), а не чрез заобикалянето на закона посредством приемането на друг вид акт и то нормативен (по см. на чл. 75 от АПК), какъвто е правилника за организацията и дейността на общинския съвет.**

Съгласно определението за общ административен акт, съдържащо се в чл. 65 от АПК, общи са административните актове с **еднократно правно действие**, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове, докато съгласно чл. 75, ал. 1 от АПК, нормативите административни актове са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и **имат многократно правно действие.**

Числеността и структурата на звеното по чл. 29а от ЗМСМА не може да бъде определяно с Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, а следва да стане с решение на съвета, и то като част от общата численост и структура на общинската администрация, предложена от кмета на общината. С оглед на изложеното, поставеният минимален брой на служители в същото („...не по-малко от двама“) е незаконосъобразен.

НЕ СЕ ПРИЕМА МОТИВИ:

Чл.29а ал 1 от ЗМСМА – „В структурата на общинска администрация се създава самостоятелно звено, което подпомага работата на общинския съвет и на неговите комисии и осъществява организационно-техническото и административно обслужване на тяхната дейност. Звеното е на пряко подчинение на председателя на общински съвет.

Ал. 2 – Числеността на служителите в звеното се включва в общата численост на общинска администрация и заедно с щатното му разписание се утвърждава по реда на чл.21 ал1, т 2 по предложение на председателя на общински съвет.“

Ал. 3 – Служителите в звеното подпомагат дейността на председателя на общински съвет при осъществяване правомощията му по подготовка, свикване и провеждането на заседанията на общински съвет и неговите комисии.

Ал.4 – Председателя на общинския съвет утвърждава длъжностните характеристики, ръководи и контролира дейността на служителите в звеното. Оценяването на изпълнението на длъжността на служителите в звеното се извършва от председателя на общински съвет.

Ал.6 – Служителите в звеното се назначават и освобождават от кмета на общината по предложение на председателя на общински съвет. Кметът на общината не може да назначава или освобождава служители в звеното, за които не е направено писмено предложение от председателя на общински съвет.

Навсякъде в чл. 29а ал.1, ал2, ал3, ал.4, ал 6 от ЗМСМА, се говори за служители – тоест повече от двама.

Законодателя не е конкретизирал колко точно са служителите в звеното, като е дал възможност на председателите на общински съвети да предложат структура съобразена с нуждите на конкретния общински съвет.

В чл. 75, ал. 1 от проекта за Правилник е предвидено, че „...В структурата на общинска администрация се създава специализирано звено, не по-малко от двама служители...“

Самото тълкуване на думата „звено“ – „малка организационна група“- предполага, че най-малкия брой на лицата в него са двама.

Това в никакъв случай не заобикаля разпоредбите на чл. 29а ал. 1 и ал. 2 от ЗМСМА.

в) . В чл. 75, ал. 1 от Проекта за Правилник е предвидено, че.....*В структурата на общинска администрация се създава специализирано звено, не по-малко от двама служители...*“, а същевременно в ал. 2 е предвидено, че „...*в звеното по ал. 1 могат да бъдат включени експерти и сътрудници на граждански договори(!?), които да подпомагат дейността на общинския съвет...*“ Общинския съвет няма самостоятелен щат и неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация, а включването в звеното на „*експерти и сътрудници*“ специално за нуждите на съвета и единствено с оглед неговата работа, и то на граждански договор сочи, че тези „*експерти и сътрудници*“ **не са част от звеното на общинската администрация по чл. 29а от ЗМСМА**, т.е. не се включват в числеността на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление, но той няма гражданска правосубектност, за разлика от общината, която е юридическо лице и притежава пълната такава (арг. чл. 136, ал. 3 от Конституцията на Република България и чл. 14 от ЗМСМА).

В съответствие с нормите на Конституцията за разделение на властите и принципите на ЗМСМА, общинският съвет взема решения, които кметът като орган на изпълнителната власт и разпоредител с бюджета на общината, изпълнява. Тълкуването на текста на чл. 75, ал. 2 от проекта за Правилник, води до извода, че председателят на общинския съвет предлага, а кметът има задължението да сключва граждански договори с „*външни*“ експерти и сътрудници, чиято „*нарочна*“ задача е да обслужват общинския съвет. Въпросът обаче дали кметът на общината ще счете за нужно да сключи или не граждански договор с определени експерти и сътрудници, по какъв ред, как ще се извършва заплащането и т.н., е въпрос на **оперативната самостоятелност на органа на изпълнителната власт**, поради което предложението на председателя на общинския съвет не е задължително за него и не може да го обвързва.

Нещо повече - правомощията и на председателя на общинския съвет и на кмета на общината са подробно и изчерпателно уредени в ЗМСМА. При взето решение общинският съвет да бъде подпомаган от „*експерти и сътрудници*“, кметът на общината е този, който има задължението да осигури изпълнението на такова решение, но дали от служители на звеното по чл. 29а от ЗМСМА или от „*външни*“ експерти е **въпрос на оперативната му самостоятелност като разпоредител с бюджета на общината, утвърждаван ежегодно от същия общински съвет, съгласно чл. 21, т. 6 от ЗМСМА**. Единствено кметът носи отговорност и организира изпълнението на общинския бюджет, съгласно чл. 44, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА, поради което е длъжен да обоснове и икономически решението си, в съответствие с принципите на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и внедрената система за финансово управление и контрол.

Общинския съвет няма самостоятелен щат и неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация, а включването в звеното на „*експерти и сътрудници*“ специално за нуждите на съвета и единствено с оглед неговата работа, и то на граждански договор сочи, че тези „*експерти и сътрудници*“ **не са част от звеното на общинската администрация по чл. 29а от ЗМСМА**, т.е. не се включват в числеността на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения.

НЕ СЕ ПРИЕМА МОТИВИ:

В чл. 75, ал. 1 от Проекта за Правилник „*В структурата на общинска администрация се създава специализирано звено, не по-малко от двама служители, съгласно чл.29а от ЗМСМА, което подпомага и осигурява работата на общинския съвет, неговите комисии и председателя на общински съвет*“,

Ал.2 „ В звеното по ал. 1 могат да бъдат включени експерти и сътрудници на граждански договори, които да подпомагат дейността на общинския съвет. “

В осъществяване на политиките за изграждане и развитие на общината, общинските съветници, комисиите на общински съвет и председателя на общински съвет понякога, ако това се налага, **могат** да привличат външни лица - експерти и сътрудници на граждански договори.

Експертите и сътрудниците наети по граждански договор не се включват в персонала, нает по трудови и служебни правоотношения.

Пример: В практиката на повечето общински съвети е налице сключването на граждански договори с правоспособни юристи за юридически услуги във връзка с изпълнение на дейността на общинския съвет.

3. На следващо място, в чл. 76, т. 3 от проекта за Правилник е предвидено, че общинска администрация „ ...експертно осигурява дейността на Общинския съвет и на неговите комисии?) “. От текста на разпоредбата обаче не става ясно в какво се изразява „експертното осигуряване дейността“ както на Общинския съвет, така и на неговите комисии. В тази връзка следва да се вземе предвид разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 16 от ЗМСМА, която предвижда, че кметът на общината осигурява организационно- техническото обслужване на общинския съвет, но това не означава, че общинска администрация „експертно осигурява“ дейността му. Нещо повече - в чл. 75, ал. 1 от проекта на Правилник е предвидено, че работата на общинския съвет, неговите комисии и председателя се подпомага и осигурява от създаденото звено по чл. 29а от ЗМСМА.

В структурата на общинската администрация, одобрена с Решение № 51/28.01.2016 г. на Общински съвет Лясковец, е създадено Звено за административно-техническо обслужване на Общинския съвет, състоящо се от технически сътрудник, който подпомага работата на общинския съвет и на неговите комисии и осъществява организационно- техническото и административно обслужване на тяхната дейност. Звеното е на пряко подчинение на председателя на общинския съвет, а общинска администрация не е, поради което в Правилника не може да бъде вменено задължение общинска администрация да осигурява „експертно “ (каквото и да се разбира под понятието „експертно “) дейността на общинския съвет и на неговите комисии.

НЕ СЕ ПРИЕМА. МОТИВИ:

Чл.15 ал. 1 от ЗМСМА: Дейността на **общинския съвет** , на кмета на общината, на кмета на района и на кмета на кметството се **подпомага** от общинска администрация.

В чл.76 т. 1, т. 2, т. 3, от проект за Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация на Община Лясковец мандат 2019 – 2023 г. е конкретизирано какво точно прави общинска администрация подпомагайки общинския съвет в неговата дейност.

-Подготвя проекти за решения на общински съвет, осигурява подготовка на аналитични и справочни материали по разглежданите на заседания на общински съвет въпроси, експертно осигурява дейността на Общински съвет и на неговите комисии.

ВНОСИТЕЛ:
ГЕОРГИ ПЕТРОВ –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТ ЛЯСКОВЕЦ