



## НЕПОДЛЕЖАЩИ НА КОНТРОЛ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

Светослав Мишев

## MUNICIPAL COUNCIL ACTS NOT SUBJECT TO CONTROL

Svetoslav Mishev

**Abstract:** *Control is an essential part of the exercise of state power. The municipal council as a body of local self-government adopts, with its decisions, various administrative acts which, on a general basis, are subject to contestation. There are several types of council acts that, due to their legal nature, are not subject to control: internal acts, procedural acts, and political acts.*

**Keywords:** *administrative act; municipal council; decision; internal act; legal effect; procedural act; declaration; address.*

Предмет на настоящата работа са актовете на общинските съвети, които не подлежат на контрол. Контролната дейност в изпълнителната власт е ключова държавна дейност, която се осъществява в рамките на администрацията и е част от управлението. Контролът осигурява законосъобразното и целесъобразното функциониране на администрацията<sup>1</sup>. Конкретно контролът в местното самоуправление се изразява във взаимодействието между общинския съвет, кмета на общината и областния управител. Основният закон, който регулира този специализиран административен контрол е Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Конституцията изрично възлага на кмета на общината отговорността за изпълнителната дейност в общината, той упражнява своята компетентност чрез прилагането на закона и изпълнението на решенията на общинския съвет. Общинският съвет осъществява контрол върху кмета, чрез своите решения,

а кметът може да оспорва решенията на съвета, с изключение на тези неподлежащи на оспорване, които ще разгледаме. Контролът на съвета спрямо кмета се нарича контрол на представителните органи, поради начина на конституирането на органа на местното самоуправление. Областният управител, от своя страна, е компетентен да осъществи контрол за законосъобразност и спрямо актовете на кмета на общината и спрямо актовете на общинския съвет, като отново не може да оспорва неподлежащите на контрол актове на съвета<sup>2</sup>. Настоящото изложение има за задача да разгледа няколко вида актове на общинските съвети, които поради своята правна природа не следва да подлежат на контрол.

Особено внимание заслужават вътрешнослужебните актове на общинския съвет. При упражняване на своята компетентност, органът на местното самоуправление, приема решения с организационен характер, чиито адресати са именно длъжностните лица, из-

<sup>1</sup> Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен, Издателски център МУ – Плевен, 2013, с. 82.

<sup>2</sup> Сивков, Цв. Пак там, с. 85.

пълващи персоналният състав на административния орган и на неговите помощни органи – постоянните и временните комисии – това са общинските съветници. Тези актове на съвета не представляват едностранни властнически волеизявления, които да засягат пряко правата и законните интереси на лица и организации, които се намират вън от обсега на властта на органа издаващ акта<sup>3</sup>. Както пише проф. Иван Дерменджиев в монографията си „Административният акт“<sup>4</sup> тези актове „засягат отношения от чисто служебно естество и улесняват организирането и извършването по най-ефикасен начин на работата в ръководеното от автора на акта звено на апарата. Тези актове са обикновено резултат от упражнявана йерархична и учреденска власт за нормалното и редовно функциониране на ръководените звена и служби“. Може да се направи заключение, че вътрешнослужебните актове на общинския съвет са свързани изключително с неговото функциониране и вътрешно-технически действия. Поради факта, че тези актове не представляват административни актове с оглед съвременното разбиране за административен акт<sup>5</sup>, те са изключени от приложното поле на общата клауза на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)<sup>6</sup>.

Конституционният съд (КС) в своята тълкувателна практика се е произнесъл по отношение на възможността да се оспорват актове с вътрешнослужебен характер. КС приема, че причината да не подлежат на съдебен контрол този вид актове е, че те не засягат права и/или законни интереси на гражданите или на юридически лица. В практиката на административните органи издават актове с вътрешен характер. Тези актове създават права или задължения само за органи или организации подчинени на издателя на акта, без да се засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Прилож-

ното поле и адресатът спрямо когото актът проявява действие се явяват разграничителен критерий, кога един такъв акт ще бъде „административен ненормативен вътрешнослужебен акт“<sup>7</sup>. Засягането на права и/или законни интереси на гражданите и техните организации се явява конституционната предпоставка за възможността актът да се оспорва. Ако даден вътрешнослужебен акт засегне права и/или законни интереси на гражданите и техните организации, тогава той ще подлежи на оспорване, поради факта, че проявява правно действие спрямо трети лица. Оспорването на такъв акт ще е упражняване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, а преценката за това дали актът нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица е на компетентния съд, който трябва да изясни конкретните обстоятелства и да извърши тълкуване на акта<sup>8</sup>. Цитираното решение на КС има за цел да отговори на въпроса подлежат ли на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер не са нормативни или индивидуални. Предмет на това решение е само атакуването на административни актове пред съд. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 обхваща всички административни актове без оглед на техния характер и теоретични квалификации. Решението на КС определя, че за прилагането на възможността за обжалване по чл. 120, ал. 2 е „необходимо и достатъчно актът да е административен; да засяга граждани и/или юридически лица; да не е изключен изрично със закон от кръга на актовете подлежащи на съдебно обжалване“<sup>9</sup>.

Сред основните вътрешноорганизационни актове, които взема общинският съвет са тези за избор на председател на съвета, избор на постоянни и временни комисии и приемане на правила за осъществяването на тези процедури. Природата на тези актове

<sup>3</sup> Дерменджиев, И. Административният акт. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 21.

<sup>4</sup> Пак там.

<sup>5</sup> По дефиницията му в чл. 21 от АПК.

<sup>6</sup> Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., в сила от 12 юли 2006 г.

<sup>7</sup> Така ги определя Министерският съвет в своето становище по к.д. №18 от 1995 г.

<sup>8</sup> Решение на КС № 21 от 26. 10. 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.

<sup>9</sup> Решение на КС № 21 от 26. 10. 1995 г. по к.д. № 18 от 1995 г.

е вътрешноорганизационна и правно-техническа и е свързана с конституирането на съвета като орган на местното самоуправление. В доктрината е застъпено виждането, че този вид вътрешни актове не покриват напълно дефиницията за юридически акт, но тези актове и действия на държавните органи и конкретно на общинския съвет, имат юридическо значение. Прието е, че те не произвеждат конкретни правни последици, но е възможно да бъдат повод за предприемането на правни действия или основание за издаването на акт на държавно управление<sup>10</sup>.

Съществува виждане, че вътрешнослужебните актове подлежат на контрол. Това становище се аргументира със специалното оспорване на основание чл. 45, ал. 4 и ал. 5 от ЗМСМА, на което имат право кметът на общината и областният управител по отношение на актовете на общинските съвети. Авторите и застъпва тезата, че тези два органа могат да оспорват освен административните актове на съвета – индивидуални, общи и нормативни, така и вътрешните му актове, както и процедурните дори. Тези автори тълкуват разширително понятието „актове на общинския съвет“ в чл. 45 от ЗМСМА, смятайки, че то включва и вътрешнослужебните и процедурните актове на съвета и че те могат да се оспорят от кмета на общината и/или областния управител.<sup>11</sup> Това виждане не може да бъде подкрепено, поради цитираните по-горе аргументи, акт от вътрешнослужебен характер ще подлежи на оспорване, от заинтересовано лице, само ако пряко засяга негови права и законни интереси, както отбелязва в своето решение Конституционният съд.

По подобие на новоизбраното Народно събрание, първа задача на новоизбрания общински съвет е да избере от своя състав председател. Това обикновено става непосредствено след полагането на клетвата по чл. 32 от ЗМСМА и удостоверяването и чрез подписването на клетвения лист. До избирането на председател, съветът се председателства от най-възрастния съветник по парламентарния модел. Самото избиране на председател

най-често става след избирането на временна комисия, която да осъществи избора. За правната квалификация на временната комисия като помощен орган на общинския съвет ще стане дума по нататък в изложението. Временната комисия за избор на председател на общинския съвет, решава по какви правила ще осъществи избора. Чл. 24 от ЗМСМА изрично изисква само изборът да е с тайно гласуване. Тези правила също са вътрешноведомствени актове и не подлежат на контрол, защото изразяват дискреционната власт на органа на местното самоуправление. Правилата могат да бъдат приети *ad hoc*, но няма пречка да се уредят например в устройствения правилник на общинския съвет и да имат постоянно действие. Това, че са в правилника за организацията и дейността на общинския съвет, който по принцип е нормативен административен акт, не ги дисквалифицира като вътрешноведомствени и организационни правила и не дава възможност те да подлежат на контрол. Значението на правилата е да определи начина на броене на гласовете, реквизитите, които бюлетината трябва да притежава, те трябва да гарантират и тайната на гласуването. Актовете с които се приемат правилата за избор на председател на общинския съвет не са административни актове и не засягат права и законни интереси на гражданите, а гарантират само нормалното вземане на едно политическо решение – кой ще представлява общинския съвет пред външни лица и организации. Актовете за приемане на правила за избор на председател на общинския съвет са вид процедурни актове, които не подлежат на контрол.

Не подлежи на контрол и самото решение на общинския съвет с което е избран неговият председател или е освободен от поста. Такова решение има вътрешнослужебен характер и е израз на волята на мнозинството в общинския съвет, кой от неговите членове да бъде *primus inter pares* и да представлява органа на местното самоуправление пред външни лица. Компетентността за избор на председател е единствено на колективния орган – общински съвет и той може да реши кога

<sup>10</sup> **Стайнов, П.** Административни актове в правната система на Народна република България, Издание на БАН, 1952, с. 21.

<sup>11</sup> **Георгиев, В.** и юридически екип. Съдебен контрол на актовете на общинските съвети. В: Правен свят, к. 3, 2008 г., с. 133.

да прекрати мандата на избрания председател без да излага каквито и да е било други мотиви, освен политическите такива. Решението за избор или освобождаване на председател на общинския съвет не е административен акт и не подлежи на контрол за законосъобразност по съдебен ред. Председателят на общинския съвет не е едноличен орган на власт, той е равен на останалите членове на общинския съвет по отношение на своите права и задължения. Общинският съветник е представлява гражданите на съответната община в органа на местното самоуправление, поради това законодателят гарантира възможността за съдебен контрол при предсрочното прекратяване на мандата му. Изборът на председател на общинския съвет, засяга само представителни и организационни правомощия свързани с работата на съвета. Законът не гарантира на никой съветник правото, да бъде избран за председател, поради това няма ред за защита и не е необходим такъв срещу решението за освобождаване на председателя предсрочно<sup>12</sup>. Спрямо такива решения, кметът на общината и областният управител, не могат да осъществят и специалния контрол на основание чл. 45, ал.4 и ал. 5 от ЗМСМА, поради техния вътрешноорганизационен характер.

Общинският съвет приема редица други процедурни актове, които също поради своята правна природа не подлежат на контрол. Административнопроцесуалният кодекс в своя чл. 21, ал. 5 изрично изключва от легалната дефиниция за индивидуален административен акт (ИАА) волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производството по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове (ОАА) или са част от производството по издаване на нормативен административен акт (НАА). Не са индивидуални административни актове и волеизявленията, с които се обявяват условията за участието в състезателно производство по издаването на индивидуален административен акт, освен ако в специален закон не е предвидено друго.

<sup>12</sup> Определение № 140 от 14. 02. 2018 г. по административно дело № 9 по описа на Административен съд Ловеч, потвърдено с определение № 3951 от 27. 03. 2018 г. по административно дело №3767, Четвърто отделение на Върховния административен съд.

<sup>13</sup> **Славова, М., Петров, В.** Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. София: Феня, 2014, с. 72.

Подкрепям виждането на някои автори, че *de lege ferenda* законодателят трябва да прецизира чл. 21 от АПК в неговата алинея пета, като определи, че не са ИАА волеизявленията, действията или бездействията на административния орган, когато са част от производството по издаване какъвто и да е административен акт по АПК или друг специален закон, а не само по издаването на ИАА и ОАА<sup>13</sup>. Такова уточнение ще доведе до разграничаването на административните актове на общинските съвети, които са властнически волеизявления и като такива на общо основание подлежат на контрол от други актове на местния орган, които съдържат волеизявления по повод реализирането на неговите правомощия. Много такива актове са например преходни решения на съвета, които се явяват задължително основание, въз основа на някой специален закон, по-късно да се вземе решение от органа на местното самоуправление. Тези преходни решения не са административни актове и не подлежат на контрол, но съществува риск, неправилно те да бъдат подложени на административен или съдебен контрол, поради липсата на разграничителен критерий.

Други преходни актове, които не са самостоятелен административен акт, а са волеизявления във връзка с процедура по продажба на имоти, представляващи частна общинска собственост са решенията на общинския съвет, с които се приема оценката на лицензиран оценител. Предмет на контрол може да бъде крайният акт на общинския съвет с който той, на основание чл. 41 от Закона за общинската собственост, се разпорежда с вещни права върху имоти – общинска собственост. Сделките се извършват по пазарни цени, които не могат да са по-ниски от данъчната оценка на имотите. Пазарните цени се определят от общинския съвет въз основа на пазарни оценки извършени от лицензиран оценител. В практиката на всеки общински съвет може да се установи, например, че за продажбата на недвижим имот се вземат две отделни решения – първото решение за разпореждане с вещ-

ното право и второ решение за одобряването на оценката. Такива решения за одобряване на оценката от лицензиран оценител попадат в хипотезата на чл. 21 ал. 5 от АПК – тези решения са част от административна процедура, те самостоятелно не засягат права или интереси на гражданите, не представляват волеизявление на властнически орган и затова не подлежат на самостоятелно оспорване по реда на АПК, поради своя вътрешнослужебен и вътрешноорганизационен характер<sup>14</sup>.

Пример за такива преходни решения на общинските съвети са и решенията с които се дава съгласие общината да кандидатства за външно финансиране по различните национални и международни проекти. Това кандидатстване е израз на отразяването на европейските политики за развитие на местните общности съгласно чл. 21, ал. 1, т. 12 от ЗМСМА. Такова решение не е краен акт, с който да се завърши дадена административна процедура и с който се одобрява програма, стратегия или план, които да засягат права, свободи или законни интереси на гражданите и техните организации. Такива решения са необходимо действие, което е част от сложен фактически състав изразяващ се в процедура, чиято цел е издаването на даден краен административен акт, който ще спомогне за подобряването на живота на местната общност, посредством изпълнението на даден проект. Решенията с които общинският съвет дава съгласие общината да участва в различни проектни процедури също попадат в хипотезата на чл. 21, ал. 5 от АПК и не подлежат на самостоятелно оспорване<sup>15</sup>.

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 15 от ЗМСМА общинският съвет приема решение за участие на общината в сдружения на местните власти в страната и в чужбина, както и в други юридически лица с нестопанска цел и определя представителите на общината в тях. Такова решение общинският съвет взема не в качеството си на орган на властта, посредством ха-

рактерния за публичното право, императивен метод, а като един гражданскоправен субект, който е равнопоставен с другите субекти участващи в съответното юридическо лице. Това решение съдържа волята на органа за управление на общината, но като управителен орган на юридическо лице, което участва като член в юридическо лице с нестопанска цел по смисъла за Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Поради това, че общинският съвет действа като гражданскоправен субект не подлежат на контрол за законосъобразност и решенията, с които органът на местното самоуправление определя кои да са неговите представители в съответните юридически лица. Правното действие на такива решения подлежат на преценка, включително съдебна, но по гражданскоправен ред<sup>16</sup>.

Сред актовете, които не могат да се оспорват, централно място заемат актовете за избиране на постоянните и временните комисии на общинските съвети. Именно конституирането на постоянните комисии е сред първите организационно-технически действие на всеки един новоизбран общински съвет. При необходимост и по конкретен повод по време на мандата на един общински съвет, може да се вземе решение да се конституират и временни комисии *ad hoc*. И двата вида комисии са помощни органи на общинския съвет, като техните основни цели и задачи са определени в ЗМСМА. Сред тях са да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаването на проблеми, които са от компетентността на органите на общината. Комисиите подпомагат общинския съвет при подготовката на решенията му по предложенията внесени за обсъждане и решаване. Комисиите осъществяват контрол по изпълнението на решенията на общинския съвет. Те са съставени от общинските съветници. Всеки съветник може да участва в до три постоянни комисии, като е задължително участието в поне една такава.

<sup>14</sup> Определение № 339 от 23. 07. 2014 г. по административно дело № 88 от 2014 г. по описа на Габровския административен съд, потвърдено с определение № 13047 от 03. 11. 2014 г. по административно дело №11146/2014 г., Първо отделение на ВАС.

<sup>15</sup> Определение № 1279 от 01. 04. 2014 г. по административно дело № 881 от 2014 по описа на Варненския административен съд.

<sup>16</sup> Определение № 853 от 21. 03. 2013 г. по административно дело № 846 по описа на Пловдивския административен съд за 2013 г.

Единствено председателят на общинския съвет може да не членува в постоянна комисия. Няма ограничение по отношение на участието на съветниците във временни комисии. С изменение на ЗМСМА през 2003 г. законодателят дава възможност на постоянните и временните комисии да привличат външни лица като експерти и консултанти. От 2006 г. е дадена възможност гражданите да внасят писмени предложения и становища в комисииите на общинския съвет. Редът за тяхното внасяне е определен в устройствения правилник на съвета. Съгласно чл. 50 от ЗМСМА волята на комисииите се обективира в следните видове актове, които приемат те: доклади, становища, предложения и препоръки. Тези актове се предават в общинския съвет и на съответните заинтересовани лица. Поради това, че актовете са комисииите не са самостоятелни актове, а са с вътрешноведомствен характер и само спомагат общинския съвет при упражняването на неговата компетентност и тези актове не подлежат на контрол.

Конституирането на постоянните и временните комисии на общинските съвети става с решение за тяхното създаване. Комисииите имат определени ресори, които са свързани с различните секторни политики. Практиката показва, че колкото е по-голяма общината, съответно има по-многоброен общински съвет, толкова по-тясно профилирани комисии се създават. С решението за създаването на комисиията се определя видът и наименованието и. Определянето на поименния състав на комисииите може да стане с акта на тяхното създаване, може да стане с последващо решение на съвета, като няма пречка да се правят промени в персоналияния състав на комисииите по време на мандата. Това решение има вътрешнослужебен характер, защото възлага спомагателни функции на членовете на административния орган – общински съвет. Този акт е израз на дискреционната власт на органа, изразяваща се в неговата оперативна самостоятелност по повод осъществяваната от него дейност и не

е индивидуален административен акт, поради което не подлежи на съдебен контрол<sup>17</sup>. ВАС в определение 9273/27.06. 2011 г. по адм. д. 8001/2011 г. приема, че такова решение не съдържа властническо волеизявление, с което да се създават права или задължения или да се засягат права и законни интереси, ВАС допълва, че какъв ще е съставът на постоянните комисии е в правото си да решава единствено общинският съвет в качеството си на орган на местното самоуправление. Такъв акт е насочен навътре и той организира отношенията в границите на общинския съвет.

Административнопроцесуалният кодекс изрично изключва от своето приложно поле актовете с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица<sup>18</sup>. Решенията с които се създават комисииите, и с които се допълва техният персонален състав, създава определени права и задължения за общинските съветници – членове на помощните органи. Те са длъжни да участват в работата на комисииите, като формират волята на помощния орган, която се представя после на заседанието на общинския съвет. Тези права и задължения са израз на йерархична връзка между общинския съвет като колективен орган и отделните съветници, които изпълват неговия персонален състав. Трябва да се обърне внимание, че чл. 45 от ЗМСМА, в неговите алинеи 4-та и 5-та, дава възможността областният управител и кметът на общината да оспорват актовете на общинските съвети. В тази хипотеза понятието „актове“ следва да се тълкува стеснително и под „актове“ да се разбират само административните актове на общинските съвети<sup>19</sup>. Законодателят изрично подчертава, че кметът не може да върне за ново обсъждане по целесъобразност вътрешнослужебните актове, свързани организацията и дейността на общинския съвет и на неговите комисии. Заключениеето, че само тези актове на общин-

<sup>17</sup> Определение №338/16.05.2011 г. по адм. д. №150/2011 г., VII състав на АС-СО, потвърдено с определение №9273/27.06. 2011 г. по адм. д.8001/2011 г., III отделение на ВАС.

<sup>18</sup> Чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК.

<sup>19</sup> Съгласно цитираната разпоредба кметът може да упражни контрол, както за законосъобразност, така и за целесъобразност, а областният управител има право на контрол само по отношение на законосъобразността.

ския съвет, които могат да се класифицират като нормативни, общи или индивидуални подлежат на контрол, може да се направи от определения предметен обхват на АПК в неговия член първи<sup>20</sup>.

Освен актовете, които приема общинският съвет за конституирането на постоянни и временни комисии, самите комисии могат да приемат вътрешно-организационни правила за работа, които също имат характера на вътрешнослужебни актове и са израз на дискреционната власт на общинския съвет по осъществяването на местното самоуправление. Комисиите нямат само подготвителна функция спрямо заседанията на общинския съвет, органът на местното самоуправление може да ги натовари с конкретни контролни функции по отношение на общинската администрация. Предвиденият текущ и последващ контрол, който упражнява общинският съвет по силата на чл. 21, ал. 1, т. 24 от ЗМСМА, по отношение на приетите от него актове е ясно, че практически е невъзможно да се упражни от целия общински съвет – съставен от всички избрани общински съветници, затова чл. 49, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА определя, че контролни органи, на органа на местното самоуправление, по смисъла на закона, са именно неговите постоянни и временни комисии. Комисиите от своя страна могат да приемат свои вътрешни правила за дейността си, тези вътрешни правила могат се приемат и от самия общински съвет, но и в двата случая тези правила са с вътрешноведомствен акт и не подлежат на контрол. Причината е, че те не създават права и/или задължения, нито засягат права и законни интереси на гражданите или организациите на гражданите, а само създават организационни правила по отношение на длъжностните лица – председателите на комисиите на общинския съвет и общинските съветници – членове на комисиите, като определят реда на провеждане на заседанията, начинът на тяхното свикване, процедурата по уведомяване на съветниците, сроковете за депозирането на предложения и становища пред комисиите.

За да направим опит за по-голяма пълнота на изложението трябва да разгледаме накратко и двата вида неюридически актове, които приемат общинските съвети – декларациите и обръщенията.

Декларацията е политически акт на общинския съвет с който се изразява някаква обща позиция на съвета. Декларацията трябва да бъде подкрепена от повече от присъстващите съветници, тоест тя се приема с решение прието с обикновено мнозинство при наличието на кворум. Това решение не подлежи на контрол. Често с декларациите на съвета се изразява несъгласие по даден обществено значим въпрос, който засяга местната общност, но по този въпрос съветът няма компетентност и не може да приеме друг акт<sup>21</sup>. Декларации съгласно Конституцията – чл. 86, ал. 1 приема и Народното събрание, като законодателят прибегва до декларации също, когато не може да приеме друг акт.

Обръщението също е политически акт на общинския съвет, но той е значително по-рядко използван от декларацията в практиката. Често кметът на общината и председателят на общинския съвет правят политически актове, които определят като обръщения. Кметът е едноличен орган на изпълнителната власт и ЗМСМА определя, че в изпълнение на своите правомощия той издава заповеди. Кметът е и политическа фигура и е нормално да изразява политически позиции, които не могат да са под формата на заповед. Тук можем да направим аналогия между кмета и президента на републиката, защото и двата органа се избират пряко от избирателния корпус на дадена територия, в първия случай само една община, а във втория от цялата територия на страната, включително живеещите извън страната граждани на Републиката. Съгласно чл. 102, ал. 1 от Конституцията президентът отправя обръщения. От своя страна е спорно до колко председателят на общинския съвет, който е определян, като *primus inter pares* може да изразява свои политически позиции. Той не е орган на властта, а е част от такъв и е натоварен да го представлява, поради това

<sup>20</sup> Определение № 272 от 09. 01. 2013 г. по адм. д. №14653/2012 г. на III отделение на ВАС.

<sup>21</sup> Решение № 708 от редовно заседание на общински съвет Свищов, проведено на 30. 11. 2017 г. отразено в протокол № 46, относно приемане на декларация във връзка с определяне на трасето на бъдещата автомагистрала „Русе – Велико Търново“.

смятам, за неправилна практиката, която се наблюдава днес, да се правят обръщения от страна на председателите на общинските съвети, именно в това им качество. Обръщение може да приеме след гласуване и то с решение самият общински съвет, като важат правилата за кворум и мнозинство<sup>22</sup>. Конституцията чл. 86, ал. 1 дава възможност и на Народното събрание да приема обръщения. Решението, с което общинският съвет приема обръщение не подлежи на оспорване.

И двата политически акта в практиката се ползват с еднаква цел, което смятам за грешка. Затова *de lege ferenda*, би следвало ЗМСМА да преценира, кога да се приема декларация – това да става, не когато органът на местното самоуправление няма никаква компетентност по даден въпрос и протестира с декларация, а такъв акт да се приема, когато общинският съвет е компетентен в рамките на правомощията си да предприеме бъдещи действия и декларацията да има програмен характер, по отношение на това което ще се прави в бъдеще. Обръщението съгласно Речника на българския език<sup>23</sup> има основно значение на призив към друг субект. Обръщение следва да се приема, когато общинският съвет не е компетентен да приеме друг акт, затова трябва да приеме обръщение, което има смисъла на „протестна декларация“. Този „протест“ съдържащ се в обръщението на общинския съвет е насочен към субект, който е компетентен да вземе решение по казуса станал повод да се приеме същото. Семантично двете понятия с които се именува двата вида политически

актове, отразяват тяхното различно значение и конкретизирането на тяхната функция от законодателя, ще улесни практиката на общинските съвети, кога какъв вид акт да приемат.

## БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

**Георгиев, В. и юридически екип.** Съдебен контрол на актовете на общинските съвети. В: Правен свят, к. 3, 2008. с. 132–133. // **Georgiev, V. i juridicheski ekip.** Sadeben kontrol na aktovete na obshtinskite saveti. V: Praven svyat, k. 3, 2008. str. 132–133.

**Дерменджиев, И.** Административният акт. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017. // **Dermendzhiev, I.** Administrativniyat akt, S., Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 2017.

**Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, Издателски център МУ – Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven, Izdatelski tsentar MU – Pleven, 2013.

**Славова, М. Петров, В.** Административнопроцесуалният кодекс. Критичен преглед на съдебната практика. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. София, Феня, 2014. // **Slavova, M. Petrov, V.** Administrativnoprotsesualniyat kodeks. Kritichen pregled na sadebnata praktika. Komentar i predlozhenia za usavarshenstvane na uredbata. Sofia, Feneya, 2014.

**Стайнов, П.** Административни актове в правната система на Народна република България, Издание на БАН, 1952. // **Staynov, P.** Administrativni aktove v pravната sistema na Narodna republika Bulgaria, Izdanie na BAN, 1952.

<sup>22</sup> Решение №1022 на общински съвет Русе от 14. 07. 2022 г. отразено в протокол № 36, с което се приема обръщение относно закриването на Тараклийския държавен университет „Григорий Цамблак, Република Молдова.

<sup>23</sup> <https://ibl.bas.bg/rbe/> – достъпен на 06. 03. 2023 г.