

ТРУДОВО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ НА КМЕТА НА ОБЩИНАТА –
СЪЩНОСТ, ЕЛЕМЕНТИ, НАЧИН НА ОПРЕДЕЛЯНЕ

Гергана Кирилова-Андреева

REMUNERATION OF THE MAYOR OF THE MUNICIPALITY –
ESSENCE, ELEMENTS, METHOD OF DETERMINATION

Gergana Kirilova-Andreeva

Abstract: *The subject of the present study is to examine and analyse the labour remuneration of the mayor of the municipality as its essence, elements, and method of determination, in order to clarify the nature of the legal relationship under which he works. The analysis of the current legislation and existing judicial practice is based on the conclusion of the unique nature of the legal relationship and the inadmissibility of equating it to employment.*

Keywords: *mayor of a municipality, municipal council, labour, labour remuneration, additional labour remuneration*

В европейските страни местните власти имат различна степен на автономност, свързана с цялостната организация на политико-административната система на държавите, равнищата на управление и разпределението на функциите и отговорностите между тях. У нас обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната адми-

нистрация, се уреждат със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и като форма на децентрализация на държавната власт местното самоуправление има за цел да повиши ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение¹. Параметрите на местното самоуправление се основават на законова

¹Аспекти на българското местно самоуправление могат да бъдат открити още в предосвободенска България, особено в годините след приемането на Гюлханския хатишериф през 1839 г., целящ европеизацията на Османската империя и султанския ферман Хатихумаюн от 1856 г., който дава и гарантира равни граждански права на християните спрямо мюсюлманите и въвежда правилото в съветите – във вилаетите, санджаите, каазите и общините, да участват както мюсюлмани, така и немюсюлмани, при това свободно избрани. По-късно временното руско управление в лицето на княз В. А. Черкасски и наследника му княз А. М. Дондуков-Корсаков, установят гражданска власт в 8-те окръга и 56-те санджака в рамките на освободената територия, като се въвежда принципът на децентрализацията и широкото самоуправление в селищата, околии и окръзите и дори в губерниите, а заедно с това се извършва и първото разпределение на отговорностите между отделните нива на местното самоуправление. Основите на местното самоуправление се поставят с Търновската конституция, в чийто чл. 3 е предвидено, че: „Територията административно се дели на окръжия, околии и общини.“ В исторически план, периодът до началото на ХХ-ти век е най-силният в развитието на българското самоуправление, когато общините са били най-жизнеспособни и като самостоятелност, и като инициатива, и като финанси, но

уредба², която следва да е в съответствие с международните договори и Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС)³, която в чл. 3 определя местното самоуправление като „...правото и реалната възможност на местните органи да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население...“, а по силата на чл. 4 основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона. В чл. 17 ЗМСМА това понятие е доразвито – местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност⁴.

Като форма и проявление на местното самоуправление, което се осъществява във всяка община като основна административно-териториална единица, органите, на които те е предоставено, разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива

по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт, като регулират всички обществени отношения, посочени в чл. 17, ал. 1 ЗМСМА⁵. Самите органи за управление на общината могат да бъдат разгледани като обединения на хора, формирани по различен начин – непосредствено излъчени от населението (обикновено чрез избори) и поделения на централната власт, но независимо от начина на формирането им, те са част от системата за властническо въздействие на държавата върху обществото, т.е. част от системата на държавното управление⁶.

Орган на местното самоуправление се явява общинският съвет (арг. чл. 17, ал. 1 вр. чл. 21 ЗМСМА), докато кметът⁷ на общината е изпълнителен орган в структурата на държавното управление, но в същото време е и изпълнителен орган на местното самоуправление⁸. Като орган на изпълнителната власт в общината, в която се осъществява местното самоуправление, той ръководи цялата дейност по изпълнение на решенията на общинския съвет и

впоследствие с изменения и допълнения в законите се ограничава тяхната автономия за сметка на централната власт.

² Вж. Решение № 6/09.09.2009 г. по к. д. № 7/2009 г. на Конституционния съд на Република България (КС на РБ).

³ Ратифицирана със закон, приет от 37-то Народно събрание на 17.03.1995 г. (ДВ. бр. 28/1995 г.). ЕХМС съдържа основните условия, принципи и практики на местното самоуправление като с приемането ѝ се цели въвеждане на общоевропейски норми, насочени към прокламиране и гарантиране правата на местните власти и осигуряване на условия за безпрепятствено и ефективно осъществяване на ежедневните им функции.

⁴ В нормативните актове с думата „местно“ се определя относимостта към пределите, територията на съответната община (в т. см. Решение № 11/21.05.2001 г. по к. д. № 18/2000 г. на КС на РБ).

⁵ Изричното им изброяване има за цел да укаже в кои направления може да се осъществи реалното въздействие върху обществото, което се определя като местното самоуправление, като ограничаването на посочените направления цели да осигури баланс между самостоятелността и принадлежността към определена държава (вж. по-подробно Сивков, Цв. Общината – основни публичноправни аспекти. С.: Сиби, 2002, с. 107).

⁶ Пак там, 116–176.

⁷ Думата „кмет“ присъства в повечето славянски езици, като според най-широко приетата хипотеза произлиза от праславянската дума *къметь*. За нея се предполага, че е късна заемка от *cometes*, акузативна форма на латинското *comes* („спътник“, а по-късно „човек от свитата на владетел“, „чиновник“). От латинската дума *comes*, но чрез нейната генитивна форма *comitis*, произлиза и средновековната титла „*комит*“, използвана и в Първото българско царство.

⁸ В Решение № 8609/24.06.2010 г. по адм. д. № 438/2010 г. на ВАС се приема, че орган на местното самоуправление е и кметът (тъй като самоуправлението не се поставя в зависимост от разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна), макар в чл. 139, ал. 1 КРБ да е определен като „орган на изпълнителната власт в общината“, защото освен да представлява общината пред физическите, юридическите лица и пред съда съгласно чл. 44, ал. 1, т. 15 ЗМСМА, той издава и актове по местното самоуправление (арг. чл. 38, ал. 1 ЗМСМА).

на населението. Освен общински, кметът⁹ е и административен орган (според определението, дадено в § 1, т. 1 Административнопроцесуалния кодекс (АПК)), който в това си качество осъществява държавни функции и подлежи на пряк контрол от органите на държавната администрация. Изводът се потвърждава както от разпоредбата на чл. 144 Конституцията на Република България (КРБ), с която се допуска предвиждането в закон на контрол за законосъобразност от страна на централната администрация върху актовете на кмета, така и от чл. 139, ал. 2 КРБ, с която му се възлага изпълнението на всички решения на общинския съвет, без да се изключват такива решения, каквито съветът е взел по делегация от централни държавни органи, а наред с това му се възлага да организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, без да се изключват такива задачи, каквито могат да му бъдат възложени от централни държавни органи в определени със закон случаи. Въз основа на конституционната уредба на правното положение и правомощията на кметовете на общини, Конституционният съд на Република България обосновава извод, че функциите им са свързани с осъществяването на държавната власт на територията на съответната община и в този смисъл изпълнението им е дейност по изпълнение на функциите на държавата, която дейност като не е непосредствено свързана с

производството на материални ценности, съставлява държавна служба¹⁰. Съгласно чл. 38 ЗМСМА и чл. 33 Закона за администрацията (ЗАДМ.) кметът на общината се избира¹¹ пряко от населението и въз основа на волята на народа и закона. От друга страна, разпоредбата на чл. 38, ал. 7 ЗМСМА признава на кметовете всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение¹², като в трайната си практика ВАС посочва, че разпоредбата намира приложение спрямо евентуални спорове за неплатено трудово възнаграждение, за обезщетения, за трудов и осигурителен стаж и други права по КТ.

Наличието на трудови права, вкл. изрично регламентираното в чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА право на трудово възнаграждение, резонно поставя въпроса за характера на правоотношението, по което полага труда си кмета на общината. В правната литература съществуват различни становища относно неговия характер: индивидуално трудово правоотношение; служебно правоотношение, административно по своя характер правоотношение; чиновническо правоотношение или друго публично по своя характер правоотношение, дори част от сложно (комплексно) правоотношение, част от съдържанието на което включва полагането на труд¹³, като преобладаващото становище е, че кметът пола-

⁹ За целите на настоящото изложение и за краткост под „кмет“ и „кметове“ ще се имат предвид единствено кмет на община и кметове на общини, макар в ЗМСМА да е уреден и статута на кметовете на кметства и на райони. КРБ обявява за юридическо лице само общината, поради което в нея е концентрирана икономическата основа на местното самоуправление, като не урежда изрично кметството като териториална единица или като орган на местно самоуправление. Липсата на самостоятелна икономическа основа в кметството намалява неговото значение като реално обособена единица на местното самоуправление, като то изпълнява предоставени му от общинския съвет задачи и получава бюджета си от общината (вж. Решение № 12/ 24.08.1999 г. по к. д. № 12/1999 г. на КС на РБ).

¹⁰ Вж. Решение № 18/25.10.2001 г. по к. д. № 15/2001 г. на КС на РБ.

¹¹ По силата на чл. 397 от Изборния кодекс (ИК) пасивното изборително право да бъдат избирани за кметове имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място.

¹² Идентично съдържание има и чл. 19а ЗАДМ., съгласно който министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите, посочените в чл. 19, ал. 4 от ЗАДМ. еднолични органи и техните заместници и членове на колегиални органи, областните управители, заместник областните управители, кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение.

¹³ Вж. повече у Стайков, Ив. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии, С.: Авангард прима, 2016, 39 - 51. Въз основа на обобщаването на различните тези, авторът прави извод, че по всички тези правоотношения се простира работна сила, полага се зависим труд за друго.

га труд по трудово правоотношение. От своя страна, наличието на множество тези относно правната природа на правоотношението, въз основа на което кметът осъществява трудова си дейност („работи“), рефлектират и върху съдебната практика, в която също са застъпени различни становища за неговия характер¹⁴. Основните доводи в подкрепа на тезата на трудовоправната природа на това правоотношение се свеждат до следното: Правоотношението, въз основа на което се заема длъжността „кмет“ възниква въз основа на избор с оглед разпоредбата на чл. 2, т. 6 Изборния кодекс (ИК), а съгласно чл. 83, ал. 1 КТ, длъжностите¹⁵, които се заемат въз основа на избор, се установяват в закон, в акт на Министерския съвет или в устав. Кметът полага своя труд срещу заплащане на трудово възнаграждение и има всички права по трудово правоотношение, освен тези, които противоречат или са несъвместими с неговото правно положение, а като времето, през което заема длъжността, се признава за трудов стаж. Така от наличието на избор като правопораждащ

юридически факт; осъществяването на трудова дейност чрез заемане на определена длъжност и наличието на отделни трудови права (право на трудово възнаграждение по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА и право на удължен платен отпуск по чл. 31, ал. 1 Наредбата за работното време, почивките и отпуските (НРВПО) във вр. с чл. 155, ал. 5 Кодекса на труда (КТ), се аргументира тезата, че правоотношението, по което полага труд кмета и което възниква от избора му, е трудово по своя характер, макар и не във формален смисъл, но е такова с оглед на своето съдържание и последици¹⁶.

Целта на настоящото изследване – анализ на съществуващата правна уредба, регламентираща трудовото възнаграждение на кметовете като субективно право и практиката по нейното приложение, е да изложи допълнителни аргументи в подкрепа на тезата за характера на това правоотношение като особено административно правоотношение на лица, които са политически ангажирани и провеждат държавната политика на управляващата партия или мнозинство, израз на политическа

¹⁴ Така в Решение № 351/17.01.2022 г. по адм. д. № 7925/2021 г. на ВАС съдът приема, че законът сам квалифицира възнаграждението на кмета на общината, определено от общинския съвет като трудово, което сочи, че по повод на неговия размер правоотношенията между кмета на общината и общинския съвет не са служебни, респ. административни, а гражданскоправни по естеството си - това са правоотношения между общината, чийто орган на самоуправление е общинския съвет от една страна, и кмета на общината от друга.

¹⁵ Наименованията на всички длъжности, независимо въз основа на какво основание се заемат (трудов договор, конкурс, избор или назначаване), се определят съгласно Национална класификация на професиите и длъжностите (НКПД-2011), утвърдена от министъра на труда и социалната политика след съгласуване с председателя на Националния статистически институт. Класификацията представлява система от професионални и длъжностни наименования, разпределени съобразно тяхната специфика в различните социално-икономически области. Длъжността „кмет, община“ е с код 11119016 по НКПД-2011 и попада в Клас 1 Ръководители, подклас 11 Законодатели, висши представители и изпълнителни директори, група 111 Законодатели и висши представители, единични група 1111 Законодатели, в единична група която се включват още президент на Република България, министър-председател, министър, народен представител, омбудсман, кмет и общински съветник.

¹⁶ Изцяло прагматичен подход е възприел законодателят при облагането с данъци на тези доходи – според § 1, т. 26, б. „д“ от Допълнителните разпоредби на Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ), правоотношенията с лица, получаващи доходи от изборни длъжности, се считат за трудови правоотношения по смисъла на този закон, следователно възнаграждението, което се изплаща по това правоотношение между кмета и общината (доколкото е за сметка на общинския бюджет) се третира като доход от трудово правоотношение. Това означава, че при авансовото и при годишното им облагане и деклариране, приложими са правилата в ЗДДФЛ за доходите от трудови правоотношения. Този ред на облагане се прилага независимо дали с физическото лице е сключен трудов договор по КТ или е налице облигационно правоотношение, като платците на доходи, попадащи в обхвата на § 1, т. 26 ДР на ЗДДФЛ, в т.ч. и на доходите от изборни длъжности, се определят като работодатели, на основание § 1, т. 27, буква „а“ ДР на ЗДДФЛ.

програма, в името на която са дошли на власт¹⁷, и разграничението му от трудовото правоотношение. Това от своя страна ще способства за правилното прилагане на законодателството в тази област, което е твърде оскъдно, а от друга страна ще обоснове и необходимите предложения за неговото усъвършенстване, което ще представлява допълнителна гаранция за ефективността на местното самоуправление и своеобразна форма за „разделение на властите“ на местно, общинско ниво.

В ЗМСМА е изрично уредено само едно конкретно субективно право, свързано с полагания от кмета труд – правото на трудово възнаграждение (арг. чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА). Трудовото възнаграждение е неразривно свързано с осъществяването на правото на труд, най-често негова цел и необходимо условие за достойно човешко съществуване¹⁸. Правната теория определя трудовото възнаграждение като възмездната насрещна престация, която работникът/служителят получава срещу предоставената от него на работодателя работна сила¹⁹ и която поначало трябва да бъде съобразена с количеството и качеството на възложената му работа. Възмездността е основен белег на всяко трудово правоотношение (арг. чл. 242 КТ)²⁰, като корелативната връзка между предоставената работна сила и трудовото

възнаграждение е негова същностна черта, изразена и в самото му наименование. Самото право на трудово възнаграждение представлява ключов елемент от съдържанието на трудовото правоотношение – за работника и служителя то се явява основен стимул както за работа, така и като източник на доходи, докато за работодателя е важен елемент от разходите за осъществяване на дейността му²¹ и определянето на неговия размер е предмет на преговори между тях.

Безспорно е, че от страна на кмета на община се извършва трудова дейност, при която се влагат усилия и се използват натрупаните знания и притежаваните способности, и за която се дължи предвиденото в чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА трудово възнаграждение. Самата трудова дейност представлява съзнателна волева дейност, която се различава от физиологичните дейности, които са естествени за човека и произтичат по силата на биологичните закономерности. За развитието на отделната личност и обществото като цяло трудът е естествен и основен фактор, доколкото съществуването на хората е обусловено от полагането на труд и ползването на резултатите от труда, като заедно с професията за отделния човек осигуряват материалните условия за живот и за свободното разгръщане на

¹⁷ Мингов, Ем. За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. Съвременен право, 2001, № 4, 15 - 28. Авторът посочва, че те, наред с останалите лица, визирани в чл. 19а ЗАдм. не са лица на наемния труд, защото осъществяват изпълнително-разпоредителна (административна) дейност, а не продават своята работна сила. Като довод се изтъква, и че те притежават властническа инвеститура, позволяваща им да осъществяват тази изпълнително-разпоредителна дейност, затова и правоотношенията, в които влизат, не са трудови, а административни, но със съдържание на права, „заимствани“ от съдържанието на трудовите правоотношения и то не всички, а само онези, които са съвместими с равното им положение.

¹⁸ Вж. Решение № 14/23.11.2000 г. на КС на РБ, в което се посочва, че неразривно свързано с правото на минимално трудово възнаграждение, негов правен корелат е задължението на работодателя да изплати заработеното възнаграждение. Правото на труд е безсмислено, ако срещу него не стои насрещно задължение за заплащане на възнаграждение.

¹⁹ Радоилски, Л. Трудово възнаграждение. С.: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2008, с. 109. Проф. В. Мръчков го определя като престацията от работодателя на работника за предоставената му на разпореждане и за ползване работна сила (Мръчков, В. Трудово право, 10 изд., С.: Сиби, 2018, с. 400), а проф. Ат. Василев го разглежда като насрещната престация, дължима от работодателя срещу предоставената от работника работна сила (Василев, Ат. Трудово право, Бургас, БСУ, 1997, с. 412).

²⁰ Тълкувателно решение № 131/1.XII.1965 г. по гр. д. № 114/65 г., ОСГК на ВС. В съдебната практика трайно се застъпва становището, че възмездността на трудовото правоотношение е негова съществена характеристика, а заплащането му - основно задължение на работодателя по трудовото правоотношение за извършената от работника работа.

²¹ Вж. повече за правото на трудово възнаграждение у Мръчков, В. Социални права на българските граждани, С.: Сиела, 2020, 115 - 132.

личността му²². Дейността, в която се състоя трудът, се осъществява посредством уникалната, специфична човешка способност - работната сила, представляваща съвкупността от физическите, психическите и интелектуалните способности и възможности на човека да осъществява взаимодействието, в което се състои труда. По силата на трудовото правоотношение работникът или служителят предоставя своята работната сила на работодателя (арг чл. 1, ал. 2 КТ), а той от своя страна я използва като организира в свой интерес производствения процес, за което изплаща трудово възнаграждение. Макар „работна сила“ да е легален термин (арг. чл. 1, ал. 2 КТ), в кодекса липсва дефиниция затова правната теория я определя като съвкупността от физическите и психически способности, които работникът или служителят предоставя на работодателя по трудовото правоотношение²³. Доколкото работната сила като съвкупност от знания, умения и способности е неделима от човека, той не предоставя всички свои способности, знания и учения, а закона дава възможност да бъдат прилагани множество правни критерии, за да се конкретизира и индивидуализира тази

съвкупност като правна престация – и като количество (напр. чрез продължителността на работното време количеството трудова норма), и като качество (вид и степен на образование, професионална квалификация, трудов стаж и професионален опит). Самата работна сила служи за изпълнение на длъжността²⁴, която показва съдържанието, естеството и характера на трудовата дейност като основна престация по трудовото правоотношение. При учредяване на трудовото правоотношение страните договарят обикновено само наименованието на длъжността, а работодателят сам и с оглед своя интерес изготвя длъжностната характеристика, в която детайлно урежда вида, съдържанието, броя и обема на трудовите дейности и трудовите задължения (отговорности), които работникът или служителят, уговорил и заел съответната длъжност, трябва да изпълнява²⁵.

С оглед особеното му правно положение като едноличен орган на изпълнителната власт, избран пряко от населението на дадена община, отчетено от законодателя в разпоредбата на чл. 38, ал. 7 ЗМСМА, кметът няма работодател по смисъла на § 1, т. 1 Допълни-

²² Решение № 13/24.09.2020 г. по к. д. № 5/2020 г. на КС на РБ.

²³ Според Проф. Ат. Василев тя представлява уникална за всеки човек съвкупност от физически и психически способности (Василев, Ат. Трудово право, Бургас, БСУ, 1997, с. 15), а проф. В. Мръчков я разглежда като съвкупността от умствените и физическите сили и способности на човека, съдържаща се в личността на „живия човек“, неотделима от него и негова способност за труд и негови възможности за труд (Мръчков. В., Трудово право, С.: Сиби, 10 изд., 2018, с. 24).

²⁴ В КТ всъщност липсва легална дефиниция и на понятието „длъжност“, макар чл. 66, ал. 1, т. 2 КТ да изисква в трудовия договор да бъде уговорено наименованието на длъжността и характера на работата, а според чл. 66, ал. 4 КТ наименованието на длъжността се определя съгласно Национална класификация на професиите и длъжностите, чрез която се определя професионалната и длъжностната структура в Република България. В т. 9.1. от Методологичните бележки към Националната класификация на професиите и длъжностите 2011 г., утвърдена със Заповед № РД 01-931/27.12.2010 г. на министъра на труда и социалната политика, и е посочено, че „длъжност“ е „...*съвкупност от функции и задачи, които едно лице изпълнява на работното си място...*“, но едва ли това е най-удачния подход за дефинирането на този така важен термин. Опит за дефиниране на понятието „длъжност в администрацията“ се съдържа и в чл. 2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА) – нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание специален закон, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика.

²⁵ Длъжността и нейното наименование са различни по своята същност правни явления, предизвикващи различни правни последици, като се определят и по различен начин. Докато длъжността се създава еднолично от работодателя с помощта на длъжностната характеристика, наименованието е предмет на взаимното договаряне и съгласие между страните като част от необходимото съдържание на трудовия договор (Гевренова. Н. Необходимо съдържание на индивидуалния трудов договор. С.: Сиела, 2021, 56 – 82).

телните разпоредби на КТ, който да упражнява работодателска власт спрямо него и който да определя трудовата му функция или длъжност²⁶. Поради това начина и реда за определяне на естеството и обема на осъществяваната от него трудова дейност съществено се различава от тези при трудовото правоотношение. Пълномощията на кмета възникват с полагането на клетвата по чл. 32, ал. 1 ЗМСМА (а не от постъпването на работа по реда на чл. 86, ал. 3 КТ) и от този момент той следва да ги изпълнява до момента на влизане в сила на решение, с което те се прекратяват. Клетвата, която полага – „*Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на гражданите от община и да работя за тяхното благоденствие.*“, изключва възможността друг субект да му вменява задължения както при трудовото правоотношение (арг. чл. 126,

т. 7 и чл. 127, ал. 1, т. 4 и 5 КТ), тъй като според чл. 33 ал. 4 ЗАдм. правомощията на кмета се определят със закон, а нормите²⁷, които ги установяват са императивни по своя характер. Самата клетва е елемент от фактическия състав по встъпването му в длъжност и за пълнота на изложението следва да се отбележи, че в ЗМСМА не е предвидена възможност за обжалване на процедурата по полагането на същата, тъй като е тържествен, личен акт, който не се материализира в индивидуален административен акт. За органите на държавна власт, сред които е кмета, е характерно преди всичко понятието „компетентност“²⁸ – кръг от задачи, възложени им по осъществяването на определени държавни функции²⁹, които често се определят като правомощия (т.е. съвкупност от права и задължения). В публичното правоотношение, в което встъпва кмета, той разполага с правомощия *ex lege* (арг. чл. 44 ЗМСМА), които са скрепени със задължение за тяхното

²⁶ Като качество на работодателя работодателска власт се изразява в следните субективни потестативни права, които са му предоставени от законодателя: правото да дава задължителни разпореждания на работника, които обаче следва да се разпростират в определени граници – да са законосъобразни и да се отнасят до конкретните трудови задължения на работника или служителя. Ако те излязат извън тези граници, губят качеството си на задължителни и неизпълнението им не представлява дисциплинарно нарушение, за което се налага дисциплинарно наказание; правото да съставя източници на правото (напр. правилника за вътрешния трудов ред) и правото да налага дисциплинирани наказания, но работодателят обаче може само да реши дали да наложи дисциплинирано наказание за дадено нарушение и кое от посочените в КТ наказания да избере, но не може да променя нито вида на наказанията, нито процедурата по тяхното налагане.

²⁷ Вж. повече за характера на правните норми и съпоставката им с езиковите норми у Динева-Карабаджакова, Р. Правна норма и езикова норма. *De jure*, 2016, № 2, 175 - 186.

²⁸ Понятието „компетентност“ е характерно само за публичноправните субекти, в частност за органите на държавната власт, като се характеризира със специфичен процесуален белег – едностранност и властнически характер а волеизявлението, и по съдържание обхваща материалния кръг от въпроси, по които органът има право да вземе решение, като определи съответното право или задължения за адресата (вж. Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи, С.: Сиела, 2018, 12 - 18). Разграничението на термина „правомощие“ от термина „право“ с оглед на това, че „правомощие“ включва в себе си освен „право“ и „мощ“ и волеизявлението на органът има по-голяма правна сила – то е едностранно и властническо, в сравнение с това на субекта, към когото е насочено. Така към материалното му право да се произнесе по определен кръг въпроси се добавя и властта (мощта), с която той едностранно определя правото или задължението на отсрещния субект.

²⁹ Независимо че функциите на кмета са регламентирани в чл. 44 ЗМСМА, в повечето случаи това е доста общо (напр. чл. 44, ал. 1, т. 1, 2, 5, 6 ЗМСМА), което позволява със специалните закони да се регламентира както възлагането, така и ограничаването на функции. В резултат на това обаче в много случаи трудно могат да се отграничат функциите на централната власт от тези на местната, като това най-вече се отнася за т.н. „споделени“ компетенции. Водещ критерий при тях трябва да бъде не само ясното и точно отграничаване на функциите, но и равностойното разпределение на правата и отговорностите, които са двата основни елемента на правомощията и не следва принципът на споделената компетентност да се деформира като права се предоставят на един орган, а отговорности на друг.

упражняване³⁰, а не с правата и задълженията, присъщи на определена трудова функция или длъжност. Именно чрез предоставената му компетентност той реализира частта от държавната власт, като тя се явява абстрактната възможност за упражняването на тази власт, а отделните му правомощия представляват конкретното проявление на неговата компетентност. Същевременно той не би могъл да упражнява друга трудова дейност като проявление и реализация на правото на труд, закрепено в чл. 48 КРБ, както работникът и служителят (арг. чл. 111 КТ), защото в тези случаи ще е налице несъвместимост. Самото право на труд³¹ принадлежи на широк кръг субекти – „гражданите“, като в тази категория наред с лицата, които работят по трудово правоотношение, попадат и много други слоеве от работещите граждани в обществото, които упражняват трудова дейност в изпълнение на задължения по други правоотношения или като самостоятелна стопанска дейност. Като едно от основните социални права на гражданите, правото на труд не е от категорията на абсолютните и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер. В действащото законодателство има редица примери за ограничаване на правото на труд, доколкото държавата може да ограничава или възпрепятства както правата по отделния вид правоотношение, така и възможността правото да се упражнява едновременно по няколко, еднакви или различни видове правоотношения, стига мярката да реализира поставени от законодателя легитимни цели и да не нахвърля границите на подходящото и необходимото

за тяхното постигане. С оглед на това, ограничаването е незаконосъобразно и недопустимо, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена държавна намеса, нахвърляща същността и идентичността на правото на труд по чл. 48, ал. 1 КРБ. В практиката си Конституционният съд на Република България последователно поддържа тезата, че ограничаването на основните права е допустимо и възможно само когато това се налага за да бъдат съхранени висши конституционни ценности. Задължително е обаче, съобразно принципа на пропорционалност, ограничението да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за постигането ѝ³². Легалното определение за несъвместимост се съдържа в § 1, т. 4 Допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията (ЗПК) – „заемането на друга длъжност или извършването на дейност, която съгласно Конституцията или закон е несъвместима с положението на лицето като заемачо публична длъжност“, сред които длъжности е и кмет на община (чл. 6, ал. 1, т. 32 ЗПК). Постигането на основната цел на несъвместимостта, а именно – да се осигури непредубеденост и безпристрастност, е свързано с въвеждането на забрани да бъдат заемани други длъжности или да бъдат изпълнявани други дейности, докато лицето е на съответната публична служба. По този начин чрез несъвместимостта се гарантира независимост при изпълнението на служебните задължения и се препятства извличането на ползи от лицето при изпълнение на заеманата от него длъжност³³. ЗПК обаче не предвижда

³⁰ Задължението на кмета да организира изпълнението на взето от общинския съвет решение възниква по силата на закона а не от издаденото решение, оформено като възлагане на задължение (вж. Определение № 7090/23.05.2013 г. по адм. д. № 5576/2013 г. на ВАС).

³¹ В съвременната трудовоправна теория се налага едно по-широко разбиране за правото на труд по чл. 48, ал. 1 КРБ като право, в основата на което стои изборът. Упражняването му зависи от волята и интереса на гражданите като негови титуляри, като самото то включва два елемента – първият е правото на свободен (автономен) избор на правно-организационна форма, в която да реализират труда, а вторият - правото свободно да учредяват и прекратяват избрания вид правоотношение, както и свободно да определят и упражняват специфичния за него набор от права и задължения (Гевренова, Н. Правото на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България в контекста на принудителните административни мерки по чл. 405а от Кодекса на труда. Конституционни изследвания том IV, С., Конституционен съд на Република България, 2022, с. 37.

³² Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г. на КС на РБ.

³³ Решение № 13/24.09.2020 г. по к. д. № 5/2020 г. на Конституционният съд на Република България (относно конституционността на ЗМСМА). В решението си съдът посочва, че несъвместимостта е характеристика на правовата държава, в която законодателят е длъжен да осигури

конкретни основания за несъвместимост на кмета и не може да се прилага самостоятелно, а препраща към Конституцията и съответните специални закони – в случая чл. 41 ЗМСМА.

Освен по отношение на естеството и обема на извършваната трудова дейност, особеното положение на кмета на общината рефлектира и върху начина на определяне на размера и елементите на „*трудовето*“ възнаграждение, което му се полага. След като кмета се избира пряко от населението и липсва работодател по смисъла на КТ, който да му възлага трудова функция и с когото да договори размера на възнаграждението за нея, законодателят е предвидил в чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА особен ред за определянето му – с решение на общинския съвет „...*в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет по предложение на кмета на общината*“. Правомощието на общинският съвет да го определи като размер е обусловено именно поради липсата на работодател (а не в качеството му на такъв!), доколкото помежду им не възниква трудово правоотношение поради липсата на характерната за него юридическа подчиненост. Дори от теоретична гледна точка да съществуват спорове относно характера на правоотношението, не би следвало да има съмнение, че общинския съвет не би могъл да действа в качеството си на работода-

тел по правоотношението, в което се намира кмета³⁴. Това означава, че общинския съвет не може да възлага на кмета и задължения извън посочените в чл. 44, ал. 1 ЗМСМА, защото между тях липсва пряка йерархическа връзка, т.е. няма отношения на власт и вътрешноведомствено подчинение, въз основа на които единият орган да може да вменява на другия задължения в отношенията им, извън законово регламентираните такива. По този начин разпоредбата на чл. 38, ал. 7 ЗМСМА ограничава приложението на нормите на трудовото право спрямо кметовете, изхождайки от съвместимостта на тези норми с уреденото от закона правно положение на кметовете. След като чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА предоставя правото на общинския съвет да определя размера на трудовото възнаграждение на кметовете, то очевидно тази норма е несъвместима с нормите на КТ, според които трудовото възнаграждение се определя по взаимното съгласие на работодателя и работника при сключване на трудовия договор и не може да се изменя едностранно освен да бъде увеличавано (арг. чл. 118, ал. 1 КТ). Така общинският съвет може да променя размера на възнаграждението на кмета без да е обвързан от ограничението по чл. 118, ал. 3 КТ, допускащо само неговото увеличаване³⁵. Всъщност ЗМСМА изрично определя не само органа, който може да определи размера на възнаграждението на кме-

превес на публичния интерес над частния, особено в случаите на колизия. Основната ѝ цел е да се осигури независимост на публичната служба, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на външни сили, като по този начин се защитават и интересите на обществото като цяло.

³⁴ Независимо от това, в Определение от 03.06.2022 г. по адм. д. № 344/2022 г. на Адм.С – Велико Търново се посочва, че „...*Общински съвет се явява своеобразен работодател на кмета*...“ и спорът по обжалване на решението по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА следва да се определи като трудов. Въпросното определение е отменено с Определение № 19/01.07.2022 г. по гр. д. № 17/2022 г. на ВКС (5-членен състав) по повдигнат спор за подсъдност, с мотива, че решението на Общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА не е гражданскоправно волеизявление, защото е акт, постановен от орган на власт, в кръга на правомощията му - има властнически характер и създава право за адресата му (чл. 21, ал. 1 АПК), но не може да се сподели извода на съда, че трудовото правоотношение възниква между общината като юридическо лице и кмета, а не между общинския съвет и кмета.

³⁵ В Решение № 9241/17.10.2002 г. по адм. д. № 2186/2002 г. на ВАС, постановено по жалба на кмет срещу решението на общинския съвет, с което е намалено възнаграждението му, съдът посочва, че се касае за „...*санкционна мярка за допуснати нарушения в бюджетната сфера и неизпълнение на множество решения на общинския съвет*.“ В Решение № 158/13.08.2020 г. по адм. д. № 178/2020 г. на Адм.С – Видин се приема, че общинският съвет може едностранно да намалява размера на възнаграждението на кмета, като това не е в нарушение на чл. 118, ал. 1 КТ, т.к. с изрична законова разпоредба определянето на размера е предоставен на общинския съвет и е изключителна негова компетентност и изрично разпоредбата предвижда възможност едностранно да се изменя трудовото правоотношение, когато това е предвидено в съответния закон.

товете (общинският съвет), а и границите, в които този орган разполага с компетентността да определи размера – действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет, както и инициаторът, по чието предложение може да се определи размера на възнаграждението на кметовете – самия кмет на общината.

Същевременно разпоредбата поставя редица въпроси, най-вече относно елементите на възнаграждението и възможността за оспорване на решението на общинския съвет. От своя страна трудовото възнаграждение бива основно, чийто размер се определя от трудовия договор (чл. 66, ал. 1, т. 7 КТ) или в споразумението по чл. 107 КТ при избора или конкурса като основания за възникване на трудовото правоотношение, според прилаганата система на заплащане на труда (повременна, сделна или смесена), и допълнително. В действащото законодателство се използват като синоними трудово възнаграждение (чл. 244, чл. 245, чл. 263 и др.) и работна заплата (в чл. 244, т. 1 КТ, чл. 3 - 5 Наредбата за структура и организация на работната заплата (НСОРЗ)), като основната работна заплата представлява възнаграждение за изпълнението на определените трудови задачи, задължения и отговорности, присъщи за съответното работно място или длъжност, в съответствие с приетите стандарти за количество и качест-

во на труда и времетраенето на извършваната работа (арг. чл. 4 НСОПЗ). В трудовоправната теория то се разглежда като най-важното проявление на принципа за възмездност на труда, защото се изплаща единствено поради факта, че работникът или служителът извършва, а работодателят получава съответната трудова дейност³⁶.

Нормативната уредба, касаеща размерите на възнагражденията на кметовете, основно се съдържа в чл. 5, ал. 16 от ПМС № 67 от 2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности, което е изменено и допълнено с ПМС № 4 от 10.01.2019 г. Така в чл. 5, ал. 16 на измененото и допълнено ПМС № 67 от 2010 г. е предвидено, че конкретните размери на индивидуалните основни месечни заплати на кметовете на общини, райони и кметства се определят от съответния общински съвет при условията на ЗМСМА, като размерът на определените заплати не може да надхвърля основната месечна заплата на министър³⁷. Макар определянето на конкретният размер на трудовото възнаграждение да се свежда до преценка по целесъобразност³⁸, направена от общинския съвет, то същият следва да се съобрази с нормативно предвидения минимум и максимум (както по основание, така и по размер) и с останалите нормативни изисквания на ЗМСМА, КТ и подзаконовите нормативни актове. В случая мотивът да се въведат огра-

³⁶ Гевренова, Н. Необходимо..., 192.

³⁷ Основните месечни заплати на министрите са приравнени към заплатата на председателите на парламентарни комисии съгласно Решение № 240 от 06.12.1990 г. на Министерски съвет за определяне заплатите на ръководни кадри в държавните органи (изм. с Решение № 466 на МС от 1994 г. и Решение № 485 на МС от 1997 г.). Основното месечно възнаграждение на председател на парламентарна комисия съгласно чл. 6, ал. 1 от Финансовите правила по бюджета на Народното събрание (Приложение към Правилника за организацията и дейността на НС) е с 35 на сто повече от това на народните представители. Народните представители получават основно месечно възнаграждение равно на три средномесечни работни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществения сектор, съобразно данни на Националния статистически институт (НСИ). Тези данни се обобщават месец и половина след изтичането на съответното тримесечие, като например за последния месец на четвъртото тримесечие на 2023 г. средномесечната заплата на заетите в обществения сектор е в размер на 2344 лв., а за последния месец на първото тримесечие на 2024 г. е в размер на 2218 лв.

³⁸ Така с Решение № 1376/05.07.2024 г. по адм. д. № 177/2024 г. Адм.С – Добрич е отхвърлена като неоснователна жалбата на областния управител по реда на чл. 45, ал. 4 ЗМСМА срещу решение по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА с мотива, че определеното основно месечно трудово възнаграждение на кмета на общината в размер на 6800 лв. и допълнително възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, е в значително по-нисък размер от основното месечно трудово възнаграждение на министрите, с което е изпълнено законното изискване. Конкретното парично изражение на възнаграждението е в резултат на извършена от общинския съвет преценка по целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол извън посочената по-горе максимална граница.

ничения посредством нормативното установяване на минимален и максимален размер на основната работна заплата на кметовете като отклонение от принципа за свободно договаряне на трудовото възнаграждение е продиктуван от необходимостта от засилен контрол над разходването на публичните средства и съобразяване с предварително определените бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет (арг. чл. 5 НЗСДА). Същевременно този начин на определяне на възнаграждението изцяло зависи от волята на общинския съвет, а не от постигнатите резултати в работата на кмета или финансовото състояние на общината, като въпросът дали съответната община има финансова възможност да плаща на кмета министерска заплата остава на заден план. Данните на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) показват, че дори кметовете на общини в затруднено финансово състояние, с множество просрочени задължения и малки по размер местни приходи, получават определения в НЗСДА максимален размер, като обяснението за това е, че заплащането на самите общински съветници е обвързано със заплащането, което получават кмета и председателя на общинския съвет (арг. чл. 26 вр. чл. 34, ал. 2 ЗМСМА).

За разлика от основната работна заплата, представляваща възнаграждение за из-

пълнението на определените трудови задачи, задължения и отговорности, присъщи за съответната длъжност, допълнителните трудови възнаграждения имат различен характер и основание - за трудов стаж и професионален опит, за по-висока лична квалификация, за нощен труд, за положен извънреден труд, за работа през почивни дни и дните на официални празници, за времето на разположение на работодателя извън територията на предприятието и др.³⁹ По силата на законовата делегация, съдържаща се в чл. 244 КТ, Министерският съвет определя видовете и минималните размери на допълнителните трудови възнаграждения, които не са определени с кодекса. Част от тези възнаграждения възмездяват разликата в качествата на предоставяната работна сила, а друга – разликата в нейното количество, в условията на труд и др.⁴⁰, доколкото основното трудово възнаграждение не отчита и не възмездява разликата в качествата на работната сила или разликите в нейното предоставяне⁴¹. Към първата група се включват допълнителните възнаграждения за трудов стаж и професионален опит (т.нар. „клас прослужено време“)⁴² и за образователна и научна степен „доктор“ и за научна степен „доктор на науките“⁴³, а във втората – допълнителните възнаграждения за извънреден труд, за нощен труд и за труд по време на официални праз-

³⁹ Вж. повече за системите за заплащане на трудово възнаграждение, видовете трудови възнаграждения и начина на тяхното установяване у Гевренова, Н. Необходимо..., 181–269.

⁴⁰ Гевренова, Н. Трудовото възнаграждение – регулиране, интереси и реалности. Първа част. – Правен преглед, 2017, № 2, 110–121.

⁴¹ Гевренова, Н. Необходимо..., с. 192.

⁴² Съгласно чл. 66, т. 7 КТ размерът на допълнителното възнаграждение за трудов стаж и професионален опит задължително трябва да се уговори от страните в трудовия договор, но липсата на такава клауза когато са налице основанията за изплащането му, не е основание за лишаване на работника от това допълнително възнаграждение (в т. см. Решение № 241/21.08.2015 г. по гр. д. № 5294/ 2014 г. на ВКС), доколкото чл. 12, ал. 6 НСОПЗ предвижда, че минималният размер на това възнаграждение се определя от Министерския съвет след провеждане на консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите на национално ниво, като с колективен трудов договор на браншово равнище може да се определя минималният му размер за съответния бранш, а конкретният размер се определя в колективен трудов договор и/или във вътрешните правила за работната заплата в предприятието и в индивидуалния трудов договор. По силата на ПМС № 147 от 29.06.2007 г. минималният му размер бе определен на 0,6 на сто върху основната работна заплата, определена с индивидуалния трудов договор, за всяка година придобит трудов стаж и професионален опит. Всъщност стойността му възпроизвежда минималния размер по действащата дотогава Наредба за допълнителните и други трудови възнаграждения, което направи възможно прилагането на договорените или установени размери. Размерът му се изменя на период, не по-малък от една година придобит трудов стаж и професионален опит.

⁴³ Чл. 11 НСОПЗ предвижда, че за образователна и научна степен „доктор“ или за научна степен „доктор на науките“, свързана с изпълняваната работа на работника или служителя, се изплаща до-

ници. Причислените към първата група възнаграждения се квалифицират като такива с постоянен характер по силата на изричната разпоредба на чл. 15 НСОРЗ и са задължителни за изплащане когато са налице предпоставките за придобиване на правото да се получават от конкретния работник или служител (арг. 6, ал. 1, т. 1 НСОРЗ). Същевременно, с оглед чл. 17 ал. 1, т. 3 НСОРЗ само допълнителните трудови възнаграждения с постоянен характер са включват в brutното трудово възнаграждение, което от своя страна представлява база за изчисляване както на възнаграждението за платен годишен отпуск по чл. 177 КТ, така и на редица обезщетения (арг. чл. 228 КТ), дължими на работника по трудовото правоотношение. Посочените разпоредби следва да се прилагат и по отношение на кметовете като не се дерогират от разпоредбата на чл. 38, ал. 7 ЗМСМА, тъй като по никакъв начин не влизат в колизия със статута на кмета, уреден в ЗМСМА. Така определените по вид допълнителни възнаграждения се дължат на правоимащите лица, като тяхното плащане не може да бъде изключено или ограничено едностранно от общинския съвет. Нещо повече – съгласно правната теория е недопустимо неизплащане на нормативно установените минимални размери на допълнителните възнаграждения, поради което и общинския съвет следва да определи конкретния им размер, в случай че той е над минималния.

Спецификата на правоотношението, по което полага труд кмета, поставя някои практически въпроси, свързани с предпоставките за получаването им⁴⁴. Правото на заплащане, съответстващо на извършената работа, е сред основните права по силата на чл. 48, ал. 5 КРБ, а допълнителното възнаграждение за

придобит трудов стаж и професионален опит възмездява промяната в начина на работа в резултат на натрупания опит, знания и умения за тяхното практическо прилагане. При условие, че с натрупването на опит и практически умения количеството и качеството на предоставяния труд се променят, то и изплащаното възнаграждение следва да се променя. В тази връзка и с оглед изискването на чл. 12, ал. 2 НСОРЗ за придобит трудов стаж и професионален опит да се зачита стажът, признат по реда на КТ за времето, през което служителят е работил и продължава да работи в предприятието, в т.ч. на различни работни места и длъжности, по отношение на кметовете се поставя въпроса кой стаж и от кого следва да бъде отчетен. Отговор на тези въпроси може да се търси именно в предназначението на самото възнаграждение и в особеностите на заемната от кмета длъжност. От една страна самата промяна в качеството на работата, обусловена от продължителността, е положителна и постоянна, а щом е налице по-качествена престация, то следва да се изплаща и съответстващо ѝ по размер възнаграждение. От друга страна обаче трудно може да бъде открита логика в безкритично прилагане на чл. 12, ал. 2 НСОРЗ и отчитане на целия трудов стаж на лицето, вкл. на различни от „кмет, община“ длъжности в съответната общинска администрация. Затова считам, че при преценка правото на това възнаграждение следва да се вземе предвид единствено трудовият стаж и професионалния опит на същата изборна длъжност, предвиден в чл. 12, ал. 4, т. 1 НСОРЗ именно поради спецификата на това правоотношение. „Придобитият опит“ се състои в придобиване на нови знания и умения, с които изпълнението на работата става по-си-

пълнително месечно възнаграждение в размер не по-малък от 15 лв. – за „доктор“ и 50 лв. за „доктор на науките“, като при наличие на повече от едно от основанията лицето има право на допълнителното възнаграждение с по-благоприятен размер.

⁴⁴ За възникване на правото на работника/служителя на допълнително трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит трябва да са налице две предпоставки - трудов стаж по см. на чл. 351 КТ (работа по трудово правоотношение или положените трудови усилия от работника или служителя за изпълнение на възложената работа по трудово правоотношение в осъществяване на предмета на дейност на работодателя) и придобит професионален опит, разглеждан като постоянен процес на повишаване на професионалната квалификация на работника/служителя в процеса на труда при изпълнение на възложената работа, учейки се в нея и чрез нея, като натрупва по този начин нови професионални знания и практически умения (вж. повече у Мръчков, В. За допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит. Труд и право, 2017, № 8, 5–13).

гурно, по-качествено, като тези нови знания и умения допринасят по-голяма резултатност и полза в процеса на полагане на труда. Подобно разрешение, макар и в известно отклонение от разпоредбата на чл. 12, ал. 1 НСОРЗ, би било в съответствие както с разпоредбата на чл. 38, ал. 7 ЗМСМА, отчитаща особеностите в тази длъжност, така и самото ѝ предназначение и основаниято за заемането ѝ – избор, при който е от значение не толкова доверието в професионалните качества на лицето⁴⁵, избрано за кмет, а преди всичко доверието в личните, нравствените и политическите му качества на избрания. Наред с това, чл. 12, ал. 4, т. 1 НСОРЗ предвижда, че самата преценка се извършва от работодателя, но доколкото в случая такъв не е налице и с оглед изричната разпоредба на чл. 21, ал. 1 т. 5 ЗМСМА това трябва да направи общинския съвет при определянето му, независимо че предложението за това решение обикновено да се изготвя от самия кмет. Тълкуването на нормата в контекста на останалите относими разпоредби сочи, че се касае за предвидено от закона правомощие на кмета на общината да предложи на общинския съвет конкретен размер на собственото

си възнаграждение, което да е „... в рамките на действащата нормативна уредба и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет.“

На следващо място, стриктният прочит на разпоредбата на чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА налага извода, че определянето на размера на трудовото възнаграждение на кмета може да се извърши само и единствено по предложението на самия кмет на общината. Считаю, че това му правомощие не би могло да бъде игнорирано чрез внасянето на предложение по реда на чл. 33, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА от отделен общински съветник, макар да е налице противоречива практика на съдилищата по този въпрос⁴⁶. Нещо повече – ретроспективният анализ на нормата на чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА сочи, че в предишните редакции на закона не е съществувало изискване размера на трудовите възнаграждения на кметовете да се определя по предложението на кмета на община, а изискването е въведено допълнително и изрично с последващи измененията (ДВ, бр. 69 от 2003 г.), което отразява в себе си и променената философия на законодателя относно компетентността на общинския съвет⁴⁷. Ана-

⁴⁵ Трудно може да се говори за професия „кмет“, защото голяма част от избраните и заемащи тази длъжност лица имат образование и професионална квалификация в различни области - икономика, медицина, право, технически науки.

⁴⁶ В част от съдебните решения се приема, че инициативата за провеждане на процедура по определяне на възнагражденията на кметовете на съответните общини е в правомощията на кмета (така Решение № 378/25.07.2014 г. по адм. д. № 330/2014 г. на Адм.С – Враца), докато в други решения (напр. Решение № 67/21.04.2021 г. по адм. д. № 469/2020 г. на Адм.С – Шумен) се посочва, че решението следва да бъде взето в нормативно предвидените граници, каквито в действащата нормативна уредба съществуват единствено относно максималния размер и съобразно законово предоставени правомощия на общинския съвет, който действа при условията на оперативна самостоятелност и преценката относно размера на възнагражденията е в изключителна негова компетентност. При упражняването на това свое правомощие същият не е обвързан от предложението на кмета и не е задължен да възприеме предложението му. Така съдът приема, че тълкуването на нормата на чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА в контекста на другите относими разпоредби сочи, че се касае за предвидено от закона правомощие на кмета на общината да предложи на общинския съвет конкретен размер на трудовите възнаграждения на кметовете, в т.ч. и на собственото си възнаграждение. Това правомощие обаче не е противопоставимо и изключващо правото на всеки общински съветник, уредено в чл. 33, ал. 1, т. 2 ЗМСМА, да предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от компетентността на съвета и да внася проекти за решения, включително и досежно решенията на съвета по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА (така Решение от 13.02.2015 г. по адм. д. № 419/2014 г. на Адм.С – Русе).

⁴⁷ Независимо от това, в някои актове на съдилищата се застъпва противната теза - така напр. в Решение № 158/13.08.2020 г. по адм. д. № 178/2020 г. на Адм.С – Видин се посочва, че при упражняване на правомощието си по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА общинския съвет не е обвързан от предложението на кмета и не е задължен да го възприеме. В правомощията на общинския съвет е възложено решението за определяне на възнагражденията съгласно чл. 21, ал. 1, т. 5 от ЗМСМА, поради което законосъобразността на приеманите решения при упражняване на тези правомощия, с оглед на нормативно разписаното

лизът на цитираната разпоредба сочи, че законодателят е предоставил инициативата единствено и само на кмета на общината да внесе предложение, съдържащо искане по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА, а дали колективният орган ще приеме предложението във вида и обема, в който е направено, зависи от наличието на средства и формираното мнозинство на гласовете, изискуеми от закона за приемане на решение в този смисъл. Въпросната разпоредба е специална спрямо чл. 33 ЗМСМА по отношение на лицата, имащи инициатива относно вземане на решения за размера на трудовите възнаграждения, като кореспондира на изпълнителните функции на кмета на общината (чл. 44, ал. 1, т. 5 ЗМСМА), който отговаря за изразходването на „средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет“.

По отношение на предпоставките за възникване на правото на допълнително трудово възнаграждение с постоянен характер – за образователна и научна степен „доктор“ или за научна степен „доктор на науките“⁴⁸, преценката следва да се прави във всеки отделен случай, доколкото то се свързва с изпълняваната от лицето работа. Така в случай, че кметът притежава съответната образователна и научна степен или научна степен в област на висше образование Социални, стопански

и правни науки в професионалните направления Политически науки, Право, Администрация и управление или Икономика, това безспорно е свързано с изпълняваната от него работа, но не така стои въпросът в случай, че съответната степен е в областите Технически науки или Изкуства.

С оглед особения начин за определяне размера на трудовото възнаграждение на кметовете – с решение на общинския съвет, се поставя и въпроса дали това решение може да бъде оспорено и от кого, тъй като в практиката се прилагат два подхода при определянето му от общинския съвет. При първия от тях определянето на размера на възнаграждението на кмета е с приемането на общинския бюджет⁴⁹. Така ако решението на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА се приема въз основа и в рамките на изпълнение на нормативни актове от по-висок ранг – Закона за държавния бюджет за съответната година и Закона за публичните финанси (ЗПФ), то решението за приемане на бюджета на общината има еднократно правно действие в рамките на съответната бюджетна година, а с оглед на обществените отношения, които регулира, засяга неопределен брой лица. Предвид тези присъщи му характеристики, в този случай решението по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА представлява

съдържание на тези правомощия, не може да бъде обусловена от съответствието на обективизираните в актовете волеизявления с внесения от кмета на общината предложения за проекторешения. В този смисъл приемането на оспореното решение със съдържание, различно от това на внесения от кмета на общината проект за решение, е упражняване на законово регламентирана компетентност на общинските съвети, като този извод произтича от разпределението на компетентност между кмета на общината и общинския съвет, възложена на тези органи съгласно чл. 21 и чл. 44 ЗМСМА.

⁴⁸ Чл. 11 НСОПЗ предвижда, че за образователна и научна степен „доктор“ или за научна степен „доктор на науките“, свързана с изпълняваната работа на работника или служителя, се изплаща допълнително месечно възнаграждение в размер не по-малък от 15 лв. – за „доктор“ и 50 лв. за „доктор на науките“, като при наличие на повече от едно от основанията лицето има право на допълнителното възнаграждение с по-благоприятен размер. Изплащането му зависи от това дали съответната степен – образователна и научна или научна, е свързана с изпълняваната от служителя работа (напр. чл. 14а, ал. 1, чл. 18, ал. 1, чл. 24, ал. 1, чл. 29, ал. 1 ЗРАСРБ), а не от други фактори, в т.ч. продължителността на работното време или вида на трудовия договор.

⁴⁹ Структурата на общинските бюджети и процедурата по изготвяне и приемането им са уредени в Закона за публичните финанси (ЗПФ). Процедурата по приемането на бюджета на общината включва разработване от кмета на общината на проект за бюджет по предвидените в чл. 45, ал. 1 ЗПФ показатели, представянето на проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност; провеждане на публично обществено обсъждане на проектобюджета по ред, определен от общинския съвет и съставяне на протокол за постъпилите предложения; внасяне на проектобюджета ведно с протокола за постъпилите предложения от общественото обсъждане в общинския съвет за неговото разглеждане, обсъждане и приемане.

общ административен акт⁵⁰ и съгласно ТР № 2/16.04.2013 г. по тълк. д. № 4/2011 г. на ВАС подлежи на съдебно обжалване пред съответния административен съд в преклузивния срок за оспорване, визиран в чл. 179 АПК, но по силата на чл. 180, ал. 1 АПК оспорването не спира изпълнението на общия административен акт⁵¹. Изричната разпоредба на чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА предвижда, че кметът на общината може да оспори незаконнообразните актове на общинския съвет пред съответния административен съд и да иска спиране на изпълнението на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове, като по силата на ал. 12 за неуредените въпроси по издаването, оспорването и изпълнението на актовете на общинските съвети и кметовете се прилагат правилата за административното производство, установени със закон. В случая процесуалната легитимация по чл. 45, ал. 5 ЗМСМА на кмета се обуславя от нормативно признатия правен интерес и фактически обусловен както от ролята му на вносител на проектобюджета, така и на изпълнител на същия съгл. чл. 7, ал. 5 ЗПФ.

Вторият подход при определяне размера на това възнаграждение е чрез приемането на отделно решение на основание чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА, което да обективира волеизявлението на общинския съвет и което представлява индивидуален административен акт, доколкото спрямо него са налице същест-

вените белези, определени в чл. 21, ал. 1 АПК – съдържа волеизявление с властнически характер, насочен е към определени адресатите и с него се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на адресата, който в случая е самия кмета на общината. Така освен презумирания правен интерес, заложен в чл. 45, ал. 5 ЗМСМА, е налице и пряк, непосредствен и личен негов правен интерес от оспорването (арг. чл. 147, ал. 1 вр. чл. 15, ал. 1 АПК), доколкото решението пряко засяга и рефлектира върху личната правна сфера на кмета. Отричането на възможността да бъде оспорено решението на общинския съвет за определяне размера на възнаграждението на кмета на общината, което се застъпва в едно от последните решения на ВАС⁵², означава отричане на възможността за взаимен контрол между тези органи. Както вече бе посочено, общинският съвет е орган на местно самоуправление, докато кметът на общината е сред изброените в чл. 19, ал. 3 ЗАдм. териториални органи на изпълнителната власт, поради което законодателят е създал и гарантирал механизъм за взаимен контрол върху издаваните от тези органи на власт актове, доколкото те нямат йерархическа подчиненост помежду си. Така кметът на общината има задължение да изпълнява решенията на общинския съвет, но същевременно е създаден механизмът на чл. 45 ЗМСМА за отмяна и оспорване на актове

⁵⁰ Така Решение № 369/14.11.2022 г. по адм. д. № 344/2022 г. на Адм.С – Велико Търново.

⁵¹ Същевременно чл. 180, ал. 2 АПК предвижда възможността в хода на оспорване съдът да спре изпълнението на основанията и по реда на чл. 166, ал. 2 и 3 АПК - в случай, че изпълнението би могло да причини на оспорвания значителна или трудно поправима вреда, като спирането може да се основава само на нови обстоятелства.

⁵² В Решение № 351/17.01.2022 г. по адм. д. № 7925/2021 г. на ВАС се приема, че законът сам квалифицира възнаграждението на кмета на общината, определено от общинския съвет като трудово, което сочи, че по повод на неговия размер правоотношенията между кмета на общината и общинския съвет са гражданскоправни по естеството си, от което следва извода, че решението на общинския съвет, с което на основание чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА се определя размер на трудово възнаграждение на кмет на община не представлява административен акт по смисъла на чл. 21 АПК и не подлежи на оспорване по реда на чл. 145 и сл. от АПК. По отношение на същото не може да се приложи нормата на чл. 45, ал. 5 ЗМСМА, т.к. като адресат е самият кмет, но не в случаите, когато упражнява административните си правомощия по ЗМСМА или другите закони като орган на изпълнителната власт на общината, а като лице, получаващо трудово възнаграждение, определяемо от общината чрез общинския съвет. В този случай предпоставките за оспорване на незаконнообразните актове на общинските съвети по чл. 45, ал. 5 ЗМСМА не следва да се прилагат, а решението на общинския съвет няма качество на административен акт по отношение на кмета на общината, чийто размер на трудово възнаграждение общинският съвет определя, поради което на основание чл. 159, т. 1 АПК оспорването следва да се остави без разглеждане като недопустимо.

на кмета от страна на общинския съвет и за оспорване законосъобразността на решения на общинския съвет от страна на кмета пред административния съд. Издателят на решението и обстоятелството, че то е взето при изпълнение на управленски функции е достатъчно, за да е налице годин за оспорване акт на общинския съвет от страна на кмета на общината. Същевременно оспорването на това решение не представлява трудовоправен спор⁵³ по см. на чл. 357 КТ, доколкото такива са преди всичко споровете между работника и служителя от една страна и работодателя от друга относно възникването, съществуването, изпълнението и прекратяването на трудовите правоотношения.

От изложеното е видно, че макар и с известни условности при определянето на размера на възнагражденията на кметове на общини посредством решение на общинския съвет, е налице своеобразна „*договореност*“, характерна за трудовото възнаграждение по трудовото правоотношение, в случай, че това решение е прието по предложение на самия кмет и/или не е обжалвано. Обратното – такава съгласувана воля въобще липсва в случай, че размера е определен по предложение на отделен общински съветник или се отрече изцяло възможността за неговото обжалване по съдебен ред. Това обаче не е достатъчно за аргументацията на трудовоправния характер на правоотношението, по което той полага труд, тъй като е налице особен вид правоотношение от публичноправен характер, по което

осъществява трудова дейност, докато за трудовото правоотношение е особено характерна юридическата зависимост на работника или служителя и огромно многообразие от трудови права, които са му предоставени. В тази връзка несъстоятелна се явява тезата, че кметът притежава трудови права извън изрично уредените в закона и съвместими с правното му положение, вкл. и възможностите за правна защита при незаконно уволнение и предвартелна закрила при уволнение, които са сред най-важните права на работника/ служителя по трудовото правоотношение. Всъщност по-голяма част от трудовите права са несъвместими⁵⁴ с правното му положение на орган на изпълнителната власт, който разполага с предоставени със закон правомощия, като това отклонение от типичните трудови правоотношения се проявява особено ярко при анализирането на същността на възнаграждението му, неговите елементи и начина на определянето му. Това от своя страна налага да се преосмисли разбирането за характера на правоотношението и *de lege ferenda* да бъдат изрично уредени в законодателството правата, свързани с полагания от него труд, вкл. и регламентирането на елементите на възнаграждението, предвидено в чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА. Нуждата от законодателна промяна се налага както от наличието на изключително разнообразна практика в общините, така и противоречивата съдебна практика по голяма част от повдигнатите в изложението въпроси. Отстраняването на допуснатите концептуал-

⁵³ В практиката си ВКС нееднократно е имал възможността да се произнесе по повдигнат спор за подсъдност, касаещ именно въпроса кой съд е компетентен да разгледа жалбата на кмета на общината срещу решение на общинския съвет за определяне на възнаграждението му - районен или административен. Така в Определение № 45/12.11.2004 г. по гр. д. № 35/2014 г. на петчленен състав на ВКС и ВАС се посочва, че при оспорване на решението по чл. 21, ал. 1, т. 5 ЗМСМА кметът не търси защита на свои накърнени трудови права, а атакува решението на общинския съвет като твърди, че то е незаконосъобразно взето и не може да се приеме, че предявеният спор е трудовоправен. В Определение № 12469/05.10.2011 г. по адм. д. № 11621/2011 г. на ВАС се посочва, че издаването на акт относно размер на трудовите възнаграждения на кметовете се регламентира от административното право. В Определение № 19/01.07.2022 г. по гр. д. № 17/2022 г. на петчленен състав на ВКС и ВАС са изложени аналогични мотиви - решението на общинския съвет по чл. 21, ал.1, т. 5 ЗМСМА не е гражданскоправно волеизявление, защото е акт, постановен от орган на власт в кръга на правомощията му – има властнически характер и създава право за адресата му (чл. 21, ал. 1 АПК), като оспорването на актовете на общинския съвет пред съответния административен съд е предвидено в чл. 45, ал. 3 ЗМСМА, а разпоредбата на ал. 5 изрично дава възможност на кмета да извършва такова оспорване.

⁵⁴ Вж. повече у Кирилова – Андреева, Г. Трудови права на кметовете на общини. – Актуални проблеми на трудовото и осигурително право, т. XIV. Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2023, 90 – 112.

ни пропуски чрез изрична правна уредба в противовес на неясната формулировка в чл. 38, ал. 7 ЗМСМА, би било един от възможните механизми за осигуряване на по-висока ефективност при функциониране на органите на местното самоуправление, както и за утвърждаването на съвременно и ефективно функционално устройство на местни власти със силни правомощия и отговорности.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

- Василев, Ат.** Трудово право, Бургас, БСУ, 1997. // **Vasilev, At.** Trudovo pravo, Burgas, BSU, 1997.
- Гевренова, Н.** Необходимо съдържание на индивидуалния трудов договор. С.: Сиела, 2021. // **Gevrenova, N.** Neobhodimo sadarzhnie na individualniya trudov dogovor. S.: Siela, 2021.
- Гевренова, Н.** Правото на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България в контекста на принудителните административни мерки по чл. 405а от Кодекса на труда. – Конституционни изследвания том IV, С., Конституционен съд на Република България, 2022. // **Gevrenova, N.** Pravoto na trud po chl. 48, al. 1 ot Konstitutsiata na Republika Balgariya v konteksta na prinuditelnite administrativni merki po chl. 405a ot Kodeksa na truda. – Konstitutsionni izsledvaniya tom IV, S., Konstitutsionen sad na Republika Balgaria, 2022.
- Гевренова, Н.** Трудовото възнаграждение – регулиране, интереси и реалности. Първа част. – Правен преглед, 2017, № 2. // **Gevrenova, N.** Trudovoto vaznagrazhdenie – regulirane, interesi i realnosti. Parva chast. – Praven pregled, 2017, № 2.
- Динева-Карабаджакова, Р.** Правна норма и езикова норма. De jure, 2016, № 2. // **Dineva-Karabadzhakova, R.** Pravna norma i ezikova norma. De jure, 2016, № 2.
- Кирилова-Андреева, Г.** Трудови права на кметовете на общини. В. – Актуални проблеми на трудовото и осигурително право, т. XIV. Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2023. // **Kirilova-Andreeva, G.** Trudovi prava na kmetovete na obshtini. V. – Aktualni problemi na trudovoto i osiguritelno pravo, t. XIV. Univ. izd. „Sv. Kliment Ohridski“, 2023.
- Мингов, Ем.** За състоянието на правната уредба на администрацията и на държавния служител. Съвременно право, 2001, № 4. // **Mingov, Em.** Za sastoyaniето na pravната uredba na administratsiyata i na darzhavniya sluzhitel. Savremenno pravo, 2001, № 4.
- Мръчков, В.** Социални права на българските граждани, С. Сиела, 2020. // **Mrachkov, V.** Sotsialni prava na balgarskite grazhdani, S. Siela, 2020.
- Мръчков, В.** Трудово право, 10 изд., С.: Сиби, 2018. // **Mrachkov, V.** Trudovo pravo, 10 izd., S.: Sibi, 2018.
- Мръчков, В.** За допълнителното трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит. – Труд и право, 2017, № 8. // **Mrachkov, V.** Za dopalnitelnoto trudovo vaznagrazhdenie za trudov stazh i profesionalen opit. – Trud i pravo, 2017, № 8.
- Радоилски, Л.** Трудово възнаграждение. С.: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“, 2008. // **Radoilski, L.** Trudovo vaznagrazhdenie. S.: Univ. izd. „Sv. Kliment Ohridski“, 2008.
- Сивков, Цв.** Общината – основни публично-правни аспекти. С.: Сиби, 2002. // **Sivkov, Tsv.** Obshtinata – osnovni publichnopravni aspekti. S.: Sibi, 2002.
- Стайков, Ив.** Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии, С.: Авангард прима, 2016. // **Staykov, Iv.** Trudovopraven status na chlenovete na Saveta za elektronni medii, S.: Avangard prima, 2016.